



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju : zagadnienia prawne

**Author:** Katarzyna Cichos

**Citation style:** Cichos Katarzyna. (2016). Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju : zagadnienia prawne. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Katarzyna Cichos

# Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju

Zagadnienia prawne



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO  
KATOWICE 2016



**Unijna polityka współpracy  
na rzecz rozwoju  
Zagadnienia prawne**

*Rodzicom*



NR 3495

Katarzyna Cichos

**Unijna polityka współpracy  
na rzecz rozwoju  
Zagadnienia prawne**

Redaktor serii: Prawo  
Andrzej Matan

Recenzent  
Dagmara Kornobis-Romanowska

Publikacja finansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki  
w ramach projektu badawczego nr 2014/13/N/HS5/01281

Redaktor Barbara Todos-Burny  
Projektant okładki Magdalena Starzyk  
Redaktor techniczny Barbara Arenhövel  
Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2016 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISBN 978-83-226-3004-4**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-3005-1**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 18,5. Ark. wyd. 25,5. Papier  
offset. kl. III, 90 g                      Cena 24 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	9
Wprowadzenie . . . . .	13
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia wprowadzające . . . . .	17
1. Pojęcie unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	17
1.1. Polityka rozwojowa <i>sensu largo</i> i <i>sensu stricto</i> . . . . .	19
1.2. Formy i rodzaje pomocy rozwojowej . . . . .	21
1.3. Koncepcje rozwoju . . . . .	23
1.3.1. Rozwój w znaczeniu ekonomicznym . . . . .	23
1.3.2. Rozwój przez zaspokajanie potrzeb . . . . .	24
1.3.3. Zrównoważony rozwój . . . . .	25
1.3.4. Rozwój ludzki . . . . .	27
2. Geneza polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	29
3. Cele polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	31
3.1. Cel główny . . . . .	31
3.2. Cele pośrednie . . . . .	34
4. Zasady polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	36
4.1. Zasada solidarności . . . . .	38
4.2. Zasady własności oraz dostosowania koncepcji rozwojowych . . . . .	40
4.3. Zasada wzajemnej odpowiedzialności . . . . .	41
4.4. Zasada harmonizacji działań . . . . .	42
4.5. Zasada zarządzania opartego na rezultatach . . . . .	43
5. Zakres podmiotowy polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	44
6. Zakres przedmiotowy polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	45
7. Prawo do rozwoju jako zobowiązanie na rzecz likwidacji ubóstwa . . . . .	48
8. Wyodrębnienie unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju . . . . .	53
8.1. Współpraca na rzecz rozwoju a kategorie kompetencji UE . . . . .	53
8.1.1. Zasada kompetencji przyznanych . . . . .	53
8.1.2. Kategorie kompetencji . . . . .	54



8.2. Polityka współpracy na rzecz rozwoju a inne wybrane polityki UE . . . . .	58
8.2.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa . . . . .	58
8.2.2. Europejska Polityka Sąsiedztwa . . . . .	59
8.2.3. Pomoc humanitarna . . . . .	59
8.2.4. Wspólna polityka handlowa . . . . .	60
8.2.5. Europejska polityka rozszerzenia . . . . .	62
9. Podsumowanie . . . . .	65
Rozdział drugi	
Powstanie i ewolucja unijnej polityki rozwojowej . . . . .	67
1. Okres 1946—1969 — pomoc jako element handlu . . . . .	68
1.1. Okres przed powołaniem Wspólnot . . . . .	68
1.2. Deklaracja Schumana (1950) . . . . .	69
1.3. Traktat rzymski (1957) . . . . .	70
1.4. Konwencja wykonawcza do traktatu rzymskiego (1957) . . . . .	71
1.5. Umowy z AKP z Yaoundé (1963 i 1969) . . . . .	73
2. Okres 1970—1985 — pierwsze reformy . . . . .	75
2.1. Memorandum Komisji (1971) . . . . .	76
2.2. Umowy z Lomé (1975 i 1979) . . . . .	77
2.3. Memorandum Komisji (1982) . . . . .	79
2.4. Umowa z Lomé (1984) . . . . .	81
3. Okres 1986—2001 — nadanie ram traktatowych . . . . .	82
3.1. Jednolity Akt Europejski (1986) . . . . .	82
3.2. Traktat z Maastricht (1992) . . . . .	83
3.3. Rezolucja Rady o prawach człowieka i rozwoju (1991) . . . . .	84
3.4. Umowy z Lomé (1989 i 1995) . . . . .	86
3.5. Traktat z Amsterdamu (1997) . . . . .	88
3.6. Traktat z Nicei (2001) . . . . .	89
4. Okres 2001—2008 — ukształtowanie współczesnych standardów . . . . .	90
4.1. Milenijne Cele Rozwoju (2000) w konkluzjach Rady Europejskiej . . . . .	90
4.2. Umowa z Kotonu (2001) . . . . .	93
4.3. Zrównoważony rozwój w konkluzjach RE w Göteborgu (2001) . . . . .	97
4.4. Deklaracja paryska (2005) i efektywność pomocy w konkluzjach RE . . . . .	100
4.5. Konsensus europejski (2005) . . . . .	102
4.6. Unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju (2007) . . . . .	104
5. Okres po 2009 r. — zwieńczenie procesu reform . . . . .	105
5.1. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2009) . . . . .	105
5.2. Program działań na rzecz zmian (2011) . . . . .	107
5.3. Rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (2014) . . . . .	109
6. Podsumowanie . . . . .	111

## Rozdział trzeci

Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej w kontekście realizacji polityki rozwojowej . . . . .	113
1. Zasady instytucjonalne . . . . .	115
1.1. Zasada jednolitych ram instytucjonalnych . . . . .	115
1.2. Zasada autonomii instytucjonalnej . . . . .	116
1.3. Zasada równowagi instytucjonalnej . . . . .	116
1.4. Zasada lojalnej współpracy . . . . .	117
1.5. Zasada pomocniczości . . . . .	119
1.6. Zasada otwartości . . . . .	120
2. Instytucje UE realizujące politykę rozwojową . . . . .	121
2.1. Rada Europejska . . . . .	122
2.2. Rada . . . . .	123
2.2.1. Rada do spraw Zagranicznych . . . . .	124
2.2.2. Komitet Stałych Przedstawicieli . . . . .	125
2.2.3. Prezydencja . . . . .	126
2.3. Parlament Europejski . . . . .	129
2.3.1. Komisja Spraw Zagranicznych . . . . .	131
2.3.2. Komisja Rozwoju (DEVE) . . . . .	132
2.3.3. Delegacje . . . . .	133
2.4. Komisja Europejska . . . . .	134
2.4.1. Komisarz i dyrekcje generalne do spraw współpracy międzynarodowej i rozwoju . . . . .	136
2.4.2. Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa . . . . .	138
2.4.2.1. Służba do spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) . . . . .	140
2.4.2.2. Europejska Służba Działań Zewnętrznych . . . . .	141
2.5. Trybunał Sprawiedliwości UE . . . . .	145
2.6. Trybunał Obrachunkowy . . . . .	147
2.7. Europejski Bank Centralny . . . . .	149
3. Podsumowanie . . . . .	150

## Rozdział czwarty

Instrumenty unijnej polityki rozwojowej . . . . .	151
1. Instrumenty prawne . . . . .	151
1.1. Akty prawa pierwotnego . . . . .	151
1.2. Akty prawa wtórnego . . . . .	152
1.2.1. Akty ustawodawcze . . . . .	152
1.2.2. Akty nieustawodawcze i nienazwane . . . . .	154
1.2.3. Akty polityki zagranicznej . . . . .	165
1.3. Umowy międzynarodowe . . . . .	168
1.3.1. Umowy stowarzyszeniowe . . . . .	169
1.3.2. Umowy z art. 209 TFUE . . . . .	172
1.3.3. Umowy z organizacjami międzynarodowymi . . . . .	176

2. Instrumenty finansowe . . . . .	178
2.1. Instrumenty wskazane w budżecie i WRF UE . . . . .	178
2.1.1. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju . . . . .	181
2.1.2. Inne . . . . .	183
2.2. Europejski Fundusz Rozwoju . . . . .	185
3. Instrumenty wdrażania pomocy rozwojowej . . . . .	188
3.1. Bezpośrednia pomoc rozwojowa . . . . .	188
3.2. Pośrednia pomoc rozwojowa . . . . .	191
3.2.1. Projekty rozwojowe . . . . .	192
3.2.2. Zamówienia publiczne . . . . .	193
4. Instrumenty kontrolne . . . . .	195
4.1. Ewaluacja projektów pomocy rozwojowej . . . . .	195
4.2. Kontrola spójności . . . . .	200
4.3. Kontrola finansowa . . . . .	204
5. Podsumowanie . . . . .	206

## Rozdział piąty

Obszary udzielania unijnej pomocy rozwojowej . . . . .	209
1. Terytorialna alokacja pomocy rozwojowej . . . . .	210
2. Przedmiotowa alokacja pomocy rozwojowej . . . . .	214
2.1. Rozwój społeczny . . . . .	214
2.1.1. Zdrowie . . . . .	214
2.1.2. Edukacja . . . . .	217
2.1.3. Zatrudnienie i ochrona socjalna . . . . .	220
2.1.4. Równość kobiet i mężczyzn . . . . .	221
2.1.5. Dzieci i młodzież . . . . .	223
2.2. Dobre rządzenie . . . . .	224
2.2.1. Prawa człowieka i demokracja . . . . .	226
2.2.2. Społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne . . . . .	230
2.2.3. Bezpieczeństwo . . . . .	232
2.3. Żywność, energia i obszary wiejskie . . . . .	234
2.3.1. Środowisko . . . . .	234
2.3.2. Dostęp do wody . . . . .	236
2.3.3. Walka z głodem, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich . . . . .	238
2.3.4. Energia . . . . .	240
3. Podsumowanie . . . . .	243
Wnioski końcowe . . . . .	245
Bibliografia . . . . .	251
Publikacje . . . . .	251
Wykaz źródeł . . . . .	266
Summary . . . . .	295
Résumé . . . . .	296

## Wykaz skrótów

AKP	— państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku
BRICS	— państwa: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA
CODEV	— Grupa Robocza do spraw Współpracy Rozwojowej w Radzie
COREPER	— Komitet Stałych Przedstawicieli
CSO	— organizacje społeczeństwa obywatelskiego
DAC	— Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
DCI	— Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
DEVCO	— Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Współpracy — EuropeAid
DEVE	— Komisja Rozwoju w Parlamencie Europejskim
DG	— Dyrekcja Generalna (KE)
EBC	— Europejski Bank Centralny
EBI	— Europejski Bank Inwestycyjny
ECHO	— Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności
EFR	— Europejski Fundusz Rozwoju
EIDHR	— Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka
EOM	— misje obserwacji wyborów (UE)
ENI	— Europejski Instrument Sąsiedztwa
EPA	— umowy UE o partnerstwie gospodarczym
EPBiO	— europejska polityka bezpieczeństwa i obrony
ENPI	— Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
EPS	— Europejska Polityka Sąsiedztwa
ESDZ	— Europejska Służba Działań Zewnętrznych
EWG	— Europejska Wspólnota Gospodarcza
FAO	— Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa

---

FPI	— Służba do spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej
HDI	— wskaźnik rozwoju społecznego
HDR	— Raport o Rozwoju Społecznym
IBRD	— Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
ICI	— Instrument na rzecz Współpracy z Państwami Uprzemysłowionymi
ICPD	— Międzynarodowa Konferencja na rzecz Ludności i Rozwoju
ICSP	— Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju
IDG	— międzynarodowe cele rozwoju
IFC	— Międzynarodowa Korporacja Finansowa
IMF	— Międzynarodowy Fundusz Walutowy
IPA	— Instrument Przedakcesyjny
JAE	— Jednolity Akt Europejski
j.r.	— jednostka rozliczeniowa
Komisja, KE	— Komisja Europejska
konsensus europejski	— wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej z 2005 r.: Europejski Konsensus na rzecz Rozwoju
LDCs	— państwa najsłabiej rozwinięte
MCR	— Milenijne Cele Rozwoju
MOP	— Międzynarodowa Organizacja Pracy
MTK	— Międzynarodowy Trybunał Karny
NGO	— organizacje pozarządowe
OA	— oficjalna pomoc
ODA	— Oficjalna Pomoc Rozwojowa
OOF	— inne oficjalne przyпіwy
PAPED	— Umowa o partnerstwie gospodarczym dla Afryki Zachodniej
PE	— Parlament Europejski
ODA	— oficjalna pomoc rozwojowa
OECD	— Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OEEC	— Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej
ONZ	— Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPEC	— Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową
PCD	— spójność polityki na rzecz rozwoju
PKB	— produkt krajowy brutto
RE	— Rada Europejska
ROM	— monitoring ukierunkowany na rezultaty

---

TAIEX	— Program Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji
TFUE	— Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TL	— Traktat z Lizbony
TO	— Trybunał Obrachunkowy
TSUE (ETS)	— Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	— Traktat o Unii Europejskiej
UE	— Unia Europejska
UNDP	— Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju
UNESCO	— Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury
UNHCR	— Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców
UNICEF	— Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci
UNRRA	— Administracja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy
WB	— Bank Światowy
WTO	— Światowa Organizacja Handlu
WE	— Wspólnoty Europejskie
WPZiB	— Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE
WRF	— wieloletnie ramy finansowe
Wysoki Przedstawiciel	— Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa
ZO ONZ	— Zgromadzenie Ogólne ONZ



## Wprowadzenie

Współcześnie ok. 1,5 mld ludzi żyje za mniej niż 1,25 dolara dziennie, czyli poniżej granicy ubóstwa, a 18 mln ludzi każdego roku umiera z powodów wynikających z ubóstwa<sup>1</sup>. Współpraca na rzecz rozwoju ma na celu zmniejszenie dystansu zarówno między ubogimi i bogatymi na poziomie działań indywidualnych, jak i pomiędzy państwami, które — jak wynika ze wskaźnika rozwoju społecznego (ang. *Human Development Index*, HDI) — należą do grupy państw bardzo rozwiniętych a tymi sklasyfikowanymi jako słabo rozwinięte (tzw. państwa rozwijające się). Współpraca Unii Europejskiej (UE) z państwami rozwijającymi się od kilkudziesięciu lat podlegała i nadal podlega krytyce, jej efektywność zaś ciągle pozostaje dla UE dużym wyzwaniem. Czy zatem po tylu latach nieudanych prób można mówić o działaniach na rzecz rozwoju? W odpowiedzi na to pytanie należy zauważyć, że to właśnie dzisiaj szacuje się, że „w celu zaspokojenia rosnącego popytu światowa produkcja żywności będzie musiała wzrosnąć do 2050 r. o 60% w stosunku do poziomu z 2005 r.”<sup>2</sup> Ponadto przewiduje się, że ze względu na tempo urbanizacji i przyrostu ludności do 2025 r. zużycie wody wzrośnie o 50%. Do tego czasu ok. 5,5 mld ludzi — czyli dwie trzecie prognozowanej liczby ludności na świecie — będzie zamieszkiwać obszary charakteryzujące się umiarkowanym lub dużym deficytem wody, a liczba ludności na świecie osiągnie ponad 9 mld, przy czym liczba mieszkańców Afryki subsaharyjskiej wzrośnie ponad dwukrotnie, co oznacza, że do 2050 r. mieszkańcy Afryki i Azji będą stanowić blisko 80% globalnej ludności. Należy też wziąć pod uwagę wzrost średniej wieku ludności na świecie, który

---

<sup>1</sup> Z ok. 6 575 mln ludzi na świecie ok. 830 mln jest ciągle niedożywionych, 1 100 mln nie ma dostępu do wody, 2 600 mln nie ma dostępu do sanitariatów. Około 2 000 mln ludzi nie ma dostępu do podstawowych leków, 774 mln dorosłych to analfabeci, a 218 mln dzieci zmusza się do pracy. Zob. T. Pogge, *World Poverty and Human Rights*, Cambridge 2008, s. 2.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie świata zrównoważonej przyszłości*, 27.02.2013 r., COM (2013)92.



„najbardziej wpłynie na sytuację w krajach rozwijających się, co będzie miało negatywne skutki dla świadczeń zdrowotnych i emerytalnych, jak również dochodów podatkowych”<sup>3</sup>. Być może zatem znaleźliśmy się w kulminacyjnym punkcie i to od nas zależy przyszłość całej planety — rozwiązania w zakresie współpracy na rzecz rozwoju pozwolą uniknąć głodu, konfliktów i wojen, niekontrolowanych migracji, które już dziś nie są lokalne, a mogą być przyczyną ogromnych negatywnych skutków w rozwiniętych krajach Europy.

Pomoc, jakiej dzisiaj udziela UE, stanowi ok. 60% oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Zatem działania podejmowane przez instytucje UE bezpośrednio odpowiedzialne za realizację tej pomocy mają kluczowe znaczenie dla globalnej likwidacji ubóstwa i nierówności społecznych<sup>4</sup>.

Celem niniejszej pracy jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu unijne regulacje prawne przyjęte w prawie pierwotnym i wtórnym (w tym dotyczące celów, zasad, obszarów udzielania pomocy, instrumentów, mechanizmów oraz procedur unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju) umożliwiają UE realizację celu wskazanego w art. 3 i 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>5</sup> oraz w art. 208 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>6</sup>, tzn. eliminację ubóstwa. Kolejnym celem monografii jest próba wskazania regulacji prawnych uniemożliwiających efektywną realizację wspomnianej pomocy i wskazanie nowych, odpowiednich rozwiązań.

Omówione zostaną takie obszary badawcze, jak: zakres przedmiotowy i podmiotowy unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju, źródła prawa oraz ich hierarchia w zakresie regulacji unijnej polityki rozwojowej, zakres kompetencji instytucji realizujących unijną politykę rozwojową, obszary działań, które obejmuje unijna polityka rozwojowa, oraz mechanizmy kontroli efektywności i skuteczności współpracy na rzecz rozwoju.

Analiza aktów prawnych UE ma na celu udowodnienie tezy, że jakość i efektywność unijnej pomocy rozwojowej są uzależnione od jakości i przejrzystości stanowionego prawa. Niespójne regulacje prawne bowiem negatywnie wpływają na efektywność podejmowanych działań oraz uniemożliwiają realizację celu polityki współpracy na rzecz rozwoju, jakim jest likwidacja ubóstwa. Dotychczas rozwój miał jedynie znaczenie ekonomiczne. Wydaje się, że zupełnie nie dostrzegano faktu, że regulacje prawne mają istotny wpływ na jakość świadczenia pomocy, np. przez organizację międzynarodową. W badanym obszarze można znaleźć szeroką literaturę z zakresu ekonomii czy nauk politycznych, lecz niemal brak literatury prawniczej, która analizowałaby kształtowanie się regulacji

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> A. Bakardjieva Engelbrekt, M. Mårtensson, L. Oxelheim, T. Persson, *The EU's role in Fighting Global Imbalance*, Nothampton 2015.

<sup>5</sup> Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C326/13 z 26.10.2012 r.).

<sup>6</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C326/47 z 26.10.2012 r.).

prawnych, ich spójności i kierunków, a także prezentowała rozwiązania *de lege ferenda*, które mogłyby zwiększyć skuteczność niesionej pomocy.

Jeśli chodzi o literaturę polską, to temat ten poruszali głównie ekonomiści, przede wszystkim zaś P. Bagiński i K. Czaplińska<sup>7</sup>. Z kolei w literaturze angielskiej dominują publikacje, których autorzy koncentrują się na politykach rozwojowych poszczególnych państw członkowskich (np. O. Stokke, P. Hoebink, *Perspectives on European Development Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, Abington 2004) bądź na analizie polityki rozwojowej wyłącznie w kontekście obszarów polityki zagranicznej (jak D. Sicurelli, *The European Union's Africa Policies: Norms, Interests, and Impact*, Abingdon 2013) lub też omawiają jedynie współpracę UE z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), (M. McQueen, *ACP-EU Trade and Aid Co-operation: Post Lomé IV*, London 1998). Najbardziej zaawansowane badania są prowadzone na European University Institute, gdzie tematyką tą zajmuje się profesor M. Cremona. Do tej pory jednak nie ukazała się monografia, która byłaby skoncentrowana na aspekcie prawnym polityki rozwojowej i oceniała regulacje prawne oraz ich wpływ na jakość udzielanej pomocy rozwojowej.

Za punkt wyjścia rozważań niniejszej monografii przyjęto ocenę, czy unijna polityka współpracy rozwojowej efektywnie realizuje cel nadrzędny, jakim jest likwidacja ubóstwa, (na co wskazuje art. 208 TFUE). Ten bowiem aspekt wyróżnia politykę rozwojową *sensu stricto* spośród pozostałych polityk, w ramach których wykorzystywane są mechanizmy pomocy (polityka rozwojowa *sensu largo*), a których celem jest zwiększenie bezpieczeństwa, poprawa współpracy handlowej czy rozszerzenie UE. W pracy podjęto analizę regulacji prawnych Unii Europejskiej, w tym dotyczących celów i zasad, struktury instytucjonalnej oraz mechanizmów i praktyki udzielania pomocy rozwojowej. Należy zaznaczyć, że „polityka Unii” w Traktacie z Lizbony (TL) została ujęta niezależnie, obok „polityk państw członkowskich”. Z tego też względu niniejsze opracowanie ogranicza się do analizy polityki Unii Europejskiej jako organizacji, a nie ujmuje całościowej polityki współpracy na rzecz rozwoju realizowanej przez UE (jako organizację) i państwa członkowskie (którą można by nazwać polityką współpracy na rzecz rozwoju realizowaną przez UE)<sup>8</sup>. Nie traktuje również o europejskiej polityce współpracy na rzecz rozwoju, gdyż ta jest jeszcze szersza i obejmuje zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie UE (czyli

---

<sup>7</sup> P. Bagiński, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r. Przewodnik dla posłów i senatorów*, Warszawa 2011; P. Bagiński, K. Czaplińska, J. Szczypiński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Warszawa 2009; P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> Więcej O. Stokke, P. Hoebink, *Perspectives on European Development Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, Abington 2004.

politykę rozwojową UE) oraz państwa europejskie udzielające pomocy rozwojowej jednak niebędące członkami UE, jak Norwegia czy Szwajcaria.

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym zaprezentowano zagadnienia wprowadzające, definiujące podstawowe pojęcia użyte w pracy (jak: ubóstwo, polityka rozwojowa, pomoc rozwojowa itp.), a także omówiono współpracę na rzecz rozwoju w teorii stosunków międzynarodowych oraz pozostałych polityk Unii. Rozdział drugi poświęcono genezie oraz kształtowaniu się unijnej polityki współpracy rozwojowej. Wyróżniono w nim pięć okresów charakteryzujących zarówno światową politykę rozwojową, jak i unijną koncepcję pomocy rozwojowej. W rozdziale trzecim przedstawiono strukturę instytucjonalną polityki rozwojowej UE. Na szczególną uwagę zasługuje tu spór kompetencyjny, powstały po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, pomiędzy Komisją Europejską a Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (Wysoki Przedstawiciel), a także charakterystyka Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). W rozdziale czwartym scharakteryzowano instrumenty prawne, finansowe, wdrażania i kontrolne unijnej polityki na rzecz rozwoju. Rozdział piąty poświęcony został obszarom pomocy rozwojowej, w tym alokacji terytorialnej i przedmiotowej pomocy. Pracę zamykają konkluzje, podsumowujące całość rozważań oraz zawierające wnioski dotyczące możliwości rozwiązań prawnych, które mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności działań Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju.

W toku badań posłużono się metodą dogmatyczną, za pomocą której badano przepisy tworzące podstawy unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju w celu ustalenia ich treści oraz podjęcia próby systematyki, oraz metodą teoretycznoprawną, polegającą na zbadaniu sposobów stanowienia, stosowania i egzekucji międzynarodowego i europejskiego prawa współpracy rozwojowej. Pomocniczo zastosowano także metodę historycznoprawną, która posłużyła do przedstawienia genezy międzynarodowych i europejskich regulacji prawnych współpracy na rzecz rozwoju i wskazania kierunków jego ewolucji.

## Rozdział pierwszy

# Zagadnienia wprowadzające

Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju jest częścią globalnej polityki rozwojowej, kształtowała się bowiem równolegle do wydarzeń o charakterze globalnym, a jednocześnie na ich podstawie. Na jej kształt ogromny wpływ ma polityka na rzecz rozwoju, realizowana w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Z tego też względu bardzo trudno zdefiniować politykę unijną w oderwaniu od pojęć stosowanych w ramach pozostałych organizacji międzynarodowych. W pierwszej części niniejszego rozdziału niezależnie omówiono poszczególne człony sformułowania „unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju” w odniesieniu do globalnych definicji i koncepcji. Następnie zaś wskazano zakres podmiotowy i przedmiotowy pomocy, jak również cel i genezę polityki współpracy na rzecz rozwoju. W drugiej części rozdziału umiejscowiono politykę współpracy na rzecz rozwoju w ramach kompetencji, polityk i obszarów działań UE, wyodrębniając tym samym jej zakres w ramach działań UE.

## 1. Pojęcie unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju

Nie ma jednolitej definicji polityki współpracy na rzecz rozwoju. Co więcej, ani w literaturze, ani też w regulacjach prawnych nie wykształciło się jednolite pojęcie. To samo zagadnienie jest zatem nazywane polityką rozwojową, współpracą rozwojową, współpracą na rzecz rozwoju bądź polityką współpracy na rzecz rozwoju<sup>1</sup>. Wszystkie te terminy można uznać za synonimy, pamiętając

---

<sup>1</sup> W literaturze pojęcia te stosuje się zamiennie. Podobnie w przypadku dokumentów. Przykładem może być rozporządzenie ustanawiające instrument finansowania „współpracy na rzecz rozwoju”, z kolei w tytule konsensusu europejskiego użyto sformułowania „w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej” (konsensus dotyczy zarówno polityki unijnej, jak i państw członkowskich, stąd UE, jednakże nie użyto słowa „współpraca”). Różnorodność pojęć nie występuje

jednak o tym, że w pojęciach, w których występuje współpraca, większy akcent kładzie się na dwustronność relacji państw biorców i dawców pomocy. Nie można nie zauważyć, że świadczenie pomocy rozwojowej pozostaje w gestii dawców pomocy i ich własnej „polityki”<sup>2</sup>. Z tego też względu w pracy zastępczo będą stosowane pojęcia „współpraca” i „polityka rozwojowa”, choć w opinii autorki omawiane zagadnienie najpełniej oddaje termin użyty w tytule pracy — „polityka współpracy na rzecz rozwoju”, który zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części rozdziału.

W niniejszej pracy unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju będzie rozumiana jako jedna z polityk realizowanych przez instytucje UE, polegająca na świadczeniu pomocy rozwojowej w ramach szerokiego spektrum obszarów działań w państwach rozwijających się, podejmowana w celu likwidacji ubóstwa. Pojęcie „unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju” wykształciło się zarówno na podstawie koncepcji wypracowanych w ramach ONZ, jak również wytycznych i standardów Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (DAC), powstałych w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zrzeszającej największych dawców pomocy rozwojowej oraz Komisję Europejską (Komisja, KE), reprezentującą UE jako niezależnego członka. Z tego też względu kształt unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju będzie uzależniony nie tylko od regulacji unijnych, ale również, a może przede wszystkim, od standardów i definicji wypracowanych w ramach poszczególnych organizacji o charakterze globalnym<sup>3</sup>. Poniżej omówiono po-

---

jedynie w języku polskim. W języku angielskim zamiennie stosuje się pojęcia *development policy*, *development cooperation* lub *development cooperation policy*. W języku francuskim jest podobnie, występują: *la politique de développement*, *la coopération au développement*, *la politique de coopération au développement*. Zob. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, *Konsensus europejski na rzecz rozwoju* (Dz.Urz. UE C 46/01 z 24.02.2006 r.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 233/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju na lata 2014—2020 (Dz.Urz. UE L 77/44 z 15.03.2014 r.).

<sup>2</sup> Sformułowanie użyte w art. 208 TFUE „polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju” (w wersji angielskiej w art. 208 TFUE użyto dwóch sformułowań: *Union policy in the field of development cooperation* oraz *Union development cooperation Policy*) jest również połączeniem słów „polityka” i „współpraca”. Wskazuje zatem, że mamy do czynienia z polityką Unii Europejskiej, a tym samym sferą realizowaną jednostronnie, wyłącznie przez Unię i jej instytucje. Jednocześnie w art. 208 TFUE podkreśla się element „współpracy”, czyli podmiotowego i partnerskiego traktowania beneficjentów jako partnerów pomocy rozwojowej, co stanowi o wyjątkowym charakterze polityki rozwojowej w stosunku do pozostałych, jednostronnie ustanawianych polityk Unii. Zob. P. Bagiński, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r. Przewodnik dla posłów i senatorów*, Warszawa 2011, s. 20—21.

<sup>3</sup> Na przykład Milenijne Cele Rozwoju, które stały się podstawą programów pomocy rozwojowej i odegrały znaczącą rolę w ukształtowaniu się celu i zakresu przedmiotowego polityki

szczególne części interesującego nas pojęcia, by móc wskazać jego całościowe znaczenie. Ujęcie polityki *sensu stricto* i *sensu largo* przybliży Czytelnikowi znaczenie terminu „unijna polityka”, wskaże formy i rodzaje pomocy rozwojowej, a także pozwoli wyjaśnić, czym jest „współpraca” na rzecz rozwoju — na czym faktycznie owa współpraca polega, czym jest świadczenie „pomocy rozwojowej” i jakie przybiera formy. W kolejnym punkcie niniejszego rozdziału omówiono natomiast koncepcje „rozwoju”, by wyjaśnić, czego dotyczy omawiana polityka współpracy.

### 1.1. Polityka rozwojowa *sensu largo* i *sensu stricto*

Użyte w tytule pracy sformułowanie „unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju” zostało zaczerpnięte z art. 208 tytułu III rozdziału I TFUE. Jak już zauważono, nie ma jednoznacznej definicji pojęcia „unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju”. Jednakże ze względu na zakres działań podejmowanych przez UE na rzecz potocznie rozumianego „rozwoju” można, zdaniem autorki, wyróżnić politykę rozwojową *sensu largo* i *sensu stricto*. W węższym znaczeniu polityka na rzecz rozwoju będzie ograniczać się do działań podejmowanych na podstawie art. 208 TFUE, który wskazuje, że „polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”, których „głównym celem jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa”. Polityka rozwojowa w znaczeniu szerszym (*sensu largo*) może oznaczać wszelkie działania na rzecz państw rozwijających się, w tym np. w ramach działań na rzecz demokratyzacji i promocji praw człowieka, jak również polityki zagranicznej czy polityk bezpieczeństwa, sąsiedztwa, poszerzenia UE, które mogą odgrywać pozytywną rolę na rzecz rozwoju danego państwa, bez względu na ich pierwotny cel, jak również zakres podmiotowy czy przedmiotowy realizowanych działań. Ich celem nie jest jednak likwidacja ubóstwa, a tym samym nie mogą być tożsame z działaniami *stricto* ukierunkowanymi na cel wyróżniający tę politykę, a zatem definiujący *de facto* politykę rozwojową, o której mowa w art. 208 TFUE<sup>4</sup>.

---

rozwojowej wszystkich państw ONZ, a tym samym państw członkowskich UE, i pomocy udzielanej przez instytucje europejskie. Większość podstawowych definicji i technicznych rozwiązań wpływających na zakres podmiotowy i przedmiotowy świadczonej pomocy, jak: definicje oficjalnej pomocy rozwojowej, wyodrębnienie państw biorców pomocy, formy pomocy, została przyjęta w ramach OECD.

<sup>4</sup> Można to zobrazować na podstawie następującego przykładu. Wysłanie lekarza do państw rozwijających się, który będzie przeciwdziałał np. śmiertelności matek i noworodków, będzie pomocą rozwojową. Wysłanie lekarza do obozu dla uchodźców, np. po trzęsieniu ziemi, w celu opatrzenia rannych będzie pomocą humanitarną. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku



Mimo że w niniejszej pracy sformułowanie „polityka współpracy na rzecz rozwoju” oznacza politykę rozwojową w znaczeniu węższym, czyli ukierunkowanym na likwidację ubóstwa, nie ogranicza to obszarów działań podejmowanych w ramach polityki rozwojowej *sensu stricto*<sup>5</sup>. Z art. 21 TUE, art. 208 TFUE i art. 209 TFUE oraz z orzecznictwa, a w szczególności z wyroku TSUE w sprawie C 268/94 *Portugalia v. Rada UE*<sup>6</sup> wynika, że polityka współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona w ramach szerokiego wachlarza celów politycznych zmierzających do rozwoju danego państwa w ten sposób, że umowy o współpracy na rzecz rozwoju nieuchronnie obejmują swoim zakresem znaczną liczbę szczególnych dziedzin, bez wpływu na ich charakter umów o współpracę na rzecz rozwoju. Tym samym, jak wskazał TSUE w wyroku w sprawie C-377/12 z 2014 r.<sup>7</sup>, polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, polegające na wspomaganiu trwałego rozwoju tych państw na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiska w podstawowym celu likwidacji ubóstwa. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 208 TFUE i pkt. 5 konsensusu europejskiego, celem polityki współpracy na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa<sup>8</sup>. Ponieważ na eliminację

działanie lekarza pośrednio przyczyni się do rozwoju, czyli poprawy bytu określonej grupy osób (rozwój *sensu largo*), ale tylko w pierwszej sytuacji mamy do czynienia z polityką rozwojową *sensu stricto*, gdyż lekarz został wysłany bezpośrednio w celu realizacji wsparcia w ramach pomocy rozwojowej i celem jego działań jest pomoc rozwojowa, która ma zupełnie inne priorytety i cele niż doraźna pomoc humanitarna.

<sup>5</sup> Mimo że jest jeden główny cel polityki na rzecz rozwoju, można wskazać liczne obszary pomocy (np.: edukacja, zdrowie, energia, rolnictwo, prawa człowieka), które przyczyniają się do likwidacji ubóstwa.

<sup>6</sup> Wyrok ETS w sprawie C-268/94 *Portugalia v. Rada UE* z 3 grudnia 1996 r., dotyczący umowy współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Republiką Indii, współpracy rozwojowej, poszanowania prawa człowieka i zasad demokracji, kompetencji wspólnot i podstawy prawnej (EU:C:1996:461, pkt. 37, 38). Zob. też S. Peers, *Fragmentation or Evasion in the Community's Development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, In: *The General Law of E.C. External Relations*, Eds. A. Dashwood, C. Hillion, London 2000, s. 100.

<sup>7</sup> Wyrok TS (wielka izba) w sprawie C-377/12 *Komisja v. Rada* z 11 czerwca 2014 r., dotyczący skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (2012/272/UE) w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Republiką Filipin i wyboru podstawy prawnej.

<sup>8</sup> Na stronie programu *Polska pomoc* współpracę na rzecz rozwoju definiuje się jako współpracę mającą na celu zniwelowanie różnic między poszczególnymi regionami świata przez podnoszenie poziomu życia w krajach słabiej rozwiniętych. Ma się to przyczynić do likwidacji ubóstwa i innych problemów wynikających z zacofania i niedorozwoju, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Wspolpraca,rozwojowa,2.html> [Dostęp: 10.03.2014 r.]. Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1386; Dz.U. 2013, poz. 1283) definiuje współpracę rozwojową jako ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się lub ich społeczeństwom, zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej: 1) pomocy rozwojowej, polegającej w szczególności na: a) promowaniu

ubóstwa składają się liczne aspekty, zgodnie z pkt. 12 konsensusu europejskiego, ich realizacja wymaga podjęcia wskazanych w tym punkcie licznych działań na rzecz rozwoju. Jak zauważa TSUE w wyroku w sprawie C-377/12, szeroka koncepcja współpracy na rzecz rozwoju ukonkretniła się głównie z uwagi na przyjęcie rozporządzenia nr 1905/2006<sup>9</sup>, które w celu wsparcia realizacji tych samych zamierzeń przewiduje ustanowienie pomocy Unii za pośrednictwem wielowymiarowych programów geograficznych i tematycznych<sup>10</sup>.

## 1.2. Formy i rodzaje pomocy rozwojowej

Polityka „współpracy na rzecz rozwoju” ma na celu podejmowanie działań na rzecz rozwoju, zmierzających do likwidacji ubóstwa. Działania te przyjmują różne formy i rodzaje „pomocy rozwojowej”. Zgodnie z definicją Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Development Assistance Commission, Organization for Economic Cooperation and Development*, DAC OECD)<sup>11</sup>, którego członkiem jest między innymi Ko-

i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka; b) wspieraniu ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności; 2) pomocy humanitarnej, polegającej w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka.

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 18 grudnia 2006 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (Dz.Urz. UE L 378/47 z 27.12.2006 r.).

<sup>10</sup> Zob. M. Broberg, R. Holdgaard, *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon, Commission V. Council (Philippines PCFA)*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, s. 547—568.

<sup>11</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) to organizacja skupiająca państwa wysoko rozwinięte. Została założona na mocy konwencji podpisanej 14 grudnia 1960 r. w Paryżu przez 18 państw Europy Zachodniej, Kanadę i USA. Kolejnymi 10 członkami OECD zostały: Japonia (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nowa Zelandia (1973), Meksyk (1994), Czechy (1995), Węgry, Polska, Korea Południowa (1996), Słowacja (2000). OECD zastąpiła istniejącą od 1948 r. Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Organisation for European Economic Co-operation*, OEEC), powołaną z zadaniem koordynacji powojennej odbudowy gospodarczej w ramach planu Marshalla. OECD stawia sobie za cel: wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego, przyczynianie się do wzrostu handlu światowego, podnoszenie poziomu życia, zwiększanie zatrudnienia, utrzymywanie stabilności finansowej, pomoc w rozwoju gospodarczym innych państw. W ramach OECD powołany został Komitet Pomocy Rozwojowej (ang. *Development Assistance Committee*, DAC), który stanowi forum OECD wymiany doświadczeń i strategii na rzecz pomocy rozwojowej. W skład DAC wchodzi 29 państw dawców pomocy, w tym Komisja



misja Europejska, pomoc rozwojowa dzieli się na tzw.: oficjalną pomoc rozwojową (ang. *Official Development Assistance*, ODA), oficjalną pomoc (ang. *Official Assistance*, OA) oraz inne oficjalne przepływy (ang. *Other Official Flows*, OOF). Oficjalną pomocą rozwojową są wszelkie środki finansowe udzielane instytucjom sektora publicznego państw rozwijających się przez oficjalne instytucje państwowe (pomoc bilateralna) i międzynarodowe (pomoc multilateralna) państw-dawców, których celem jest wspieranie dobrobytu państw rozwijających się, a które zawierają w sobie co najmniej 25% darowizny<sup>12</sup>. Oficjalna pomoc jest przepływem finansowym wspierającym państwa nieznajdujące się na liście podstawowych biorców pomocy rozwojowej<sup>13</sup>. Ponadto wszelkie inne oficjalne przepływy to transakcje z państwami-biorcami pomocy, które nie spełniają warunków ODA albo ze względu na fakt, że ich celem nie jest rozwój, albo z uwagi na to, że nie spełniają progu 25% darowizny<sup>14</sup>.

Działania pomocy rozwojowej realizowane są w trzech podstawowych formach: finansowej, rzeczowej i technicznej. Pomoc finansowa ma zazwyczaj postać darowizn lub kredytów. Jednocześnie za pomoc finansową uznaje się umorzenie długów. Pomoc rzeczowa polega na dostarczaniu dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych oraz żywności. Przybiera zarówno charakter darowizny, jak i sprzedaży na preferencyjnych warunkach. Pomoc techniczna sprowadza się do doradztwa, przekazania umiejętności technicznych i managerskich oraz *know-how* lub technologii w celu zwiększenia potencjału państwa-biorcy do podejmowania działań rozwojowych w swoim kraju. Pomoc techniczna obejmuje zatem finansowanie szkoleń obywateli państw rozwijających się oraz usługi o charakterze szkoleniowym, doradczym i eksperckim<sup>15</sup>.

Pomoc świadczona jest na podstawie porozumień dwustronnych (pomoc bilateralna) oraz porozumień wielostronnych (pomoc multilateralna). W przekazywaniu pomocy dwustronnej uczestniczy bezpośrednio państwo-beneficjent oraz państwo-dawca. W przypadku pomocy multilateralnej pomoc dostarczana jest przez państwo-dawcę pośrednio, jako odpowiednia składka wpłacana na rzecz organizacji międzynarodowych, które następnie realizują projekty rozwo-

---

Europejska, BŚ, MFW i UNDP mają zaś status obserwatora. Więcej o DAC w: OECD, *DAC in Dates, The History of OECD's Development Assistance Committee*, Paris 2006, <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf> [Dostęp: 10.03.2014 r.].

<sup>12</sup> Wszystkie definicje zostały zaczerpnięte ze strony OECD, *Glossary of Statistical Terms*, <http://stats.oecd.org/glossary/> [Dostęp: 15.05.2015 r.].

<sup>13</sup> Lista państw biorców pomocy sporządzana jest przez DAC OECD, więcej szczegółów dostępnych w pkt. 5: *Zakres podmiotowy polityki współpracy na rzecz rozwoju* niniejszego rozdziału.

<sup>14</sup> Więcej o charakterystyce ODA w: F. Tarp, *Aid, Growth and Development*, In: *Foreign Aid for Development*, Ed. G. Mavrotas, New York 2010, s. 22–23.

<sup>15</sup> *Słownik pomocy rozwojowej, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/doc/pol\\_slownik\\_MDG.pdf](http://www.un.org.pl/rozwoj/doc/pol_slownik_MDG.pdf) [Dostęp: 10.06.2014 r.], s. 3–4.

jowe. Większość państw, a także UE, stosuje obydwie formy współpracy. Tym samym, próbując nakreślić ramy obszaru badań, należy zauważyć, że niniejsza praca będzie koncentrować się na różnych formach dwustronnej i wielostronnej oficjalnej pomocy rozwojowej instytucji UE, jako dawcy pomocy reprezentowanych przez Komisję Europejską, która jest członkiem Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

### 1.3. Koncepcje rozwoju

Pomoc rozwojowa ma na celu przyspieszenie procesu rozwoju państw beneficjentów i likwidację ubóstwa. Na przestrzeni lat wykształciło się wiele koncepcji rozumienia tego, czym jest rozwój. Globalne koncepcje miały bezpośrednie przełożenie na pomoc świadczoną przez Wspólnoty Europejskie (WE). Poniżej omówione zostaną cztery koncepcje, które wywierały i nadal wywierają największy wpływ na kształt działań podejmowanych w ramach polityki współpracy na rzecz rozwoju.

#### 1.3.1. Rozwój w znaczeniu ekonomicznym

Pierwotnie rozwój postrzegano w znaczeniu ściśle ekonomicznym, jako powodowanie wzrostu gospodarczego, polegające na wsparciu finansowym, w celu podniesienia produktu krajowego brutto (PKB). Dominującą rolę odegrali tu brytyjski ekonomista, założyciel Bretton Woods Institution, J.M. Keynes<sup>16</sup> i jego następcy, którzy opierając się na doświadczeniach wykorzystania środków przyznanych w ramach planu Marshalla wskazywali, że rozwój jest spowodowany wzrostem gospodarczym, który może zostać zwiększony przez odpowiednie inwestycje, a rola pomocy rozwojowej sprowadza się do wypełniania luki państwowych gospodarek w efekcie zwiększania kapitału zagranicznego. Tym samym u podstaw określania czynników powodujących rozwój leżała potrzeba zwiększania stopy inwestycji, która była możliwa w państwach ubogich jedynie na skutek pokaźnego zastrzyku finansowego<sup>17</sup>. Twórcami koncepcji tzw. modelu wzrostu byli R. Harrod i E. Domar, H.B. Chennery i A.M. Strout zaś w 1966 r. rozwinęli

---

<sup>16</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956; zob. Idem, *The Great Slump of 1930*, London 1930.

<sup>17</sup> W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communitistic Manifesto*, Cambridge 1960.

tę koncepcję jako tzw. *Two Gap Model*<sup>18</sup>. Pierwszy z wymienionych okresów pomocy rozwojowej nazywany jest okresem rozwoju przez zwiększenie PKB i obejmuje lata 1950—1965.

Koncepcja rozwoju gospodarczego znalazła odzwierciedlenie w aktach powołujących np. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (ang. *International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) z 1944 r.<sup>19</sup> czy Międzynarodową Korporację Finansową (ang. *International Finance Corporation*, IFC) z 1956 r.<sup>20</sup>, które obecnie tworzą grupę Banku Światowego. Jak wynika z aktu powołującego IBRD, jego celem jest odbudowa i rozwój terytoriów przez ułatwienie inwestycji kapitału, w tym odbudowę gospodarek zniszczonych lub zakłóconych w wyniku wojny. Natomiast celem IFC jest wspieranie rozwoju gospodarczego przez wspieranie wzrostu gospodarczego przedsiębiorstw prywatnych w krajach członkowskich, w szczególności w mniej rozwiniętych regionach, które będą stanowiły uzupełnienie działań IBRD<sup>21</sup>.

### 1.3.2. Rozwój przez zaspokajanie potrzeb

Mimo pierwotnego entuzjazmu dla koncepcji ekonomicznej, już na początku lat 60. minionego wieku pojawiały się głosy o potrzebie brania pod uwagę rozwoju technologicznego i wsparcia socjalnego. Pomoc techniczna była częściowo dostarczana jedynie przez agendy ONZ<sup>22</sup>. Brak oczekiwanych rezultatów świadczonej pomocy wywołał powszechną, globalną dyskusję na temat pomocy. Lata 60., na podstawie Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ustanowiono pierwszą dekadą rozwoju<sup>23</sup>. W 1965 r. powstał Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju<sup>24</sup>, a w 1969 r. został powołany Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych<sup>25</sup>. W 1969 r. po raz pierwszy państwa OECD zdefiniowały ofi-

<sup>18</sup> W. Easterly, *The Ghost of Financing Gap. Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions*, „Journal of Development Economics” 1999, no. 60 Issue 2, s. 423—438; H.B. Chennery, A.M. Strout, *Foreign Assistance and Economic Development*, „The American Economic Review” 1966, vol. 56, no. 4, Part 1, s. 679—733.

<sup>19</sup> Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 22.07.1944.

<sup>20</sup> Articles of Agreement of the International Finance Corporation, Washington, 25.05.1955.

<sup>21</sup> IBRD, International Finance Corporation Articles of Agreement, Washington (as amended through 27.06.2012), art. 1.

<sup>22</sup> S. Browne, *Beyond Aid: from patronage to partnership*, Hants 1999, s. 20.

<sup>23</sup> United Nation Resolution, United Nation Development Decade. A programme for international economic co-operation, 19.12.1961, 1710 (XVI).

<sup>24</sup> United Nation Resolution, United Nation Development Programme, 20.12.1965, 2093 (XX).

<sup>25</sup> United Nation Resolution, Population growth and economic development, 17.12.1966, 2211 (XXI); United Nation Resolution, United Nation Fund for Population Activities, 14.12.1971, 2815 (XXVI).

cialną pomoc rozwojową<sup>26</sup>. W Preambule do Deklaracji o postępie społecznym i rozwoju, uchwalonej przez ZO ONZ w 1969 r.<sup>27</sup>, zauważono, że rozwój ekonomiczny jest uzależniony od rozwoju społecznego, a te wspólnie oddziałują na siebie. Wykształciła się wówczas koncepcja rozwoju przez zaspokojenie podstawowych potrzeb, która odgrywała istotną rolę od połowy lat 60. do początku lat 80. minionego wieku. W tym okresie zaczęto dostrzegać, że rozwój to nie tylko światowa ekonomia, że należy również uwzględnić potrzeby ludzkie. Zaczęto podkreślać znaczenie dostępu do pożywienia, mieszkania, pomocy medycznej, jak również potrzebę możliwości rozwoju osobistego np. przez prawo do edukacji<sup>28</sup>. Po raz pierwszy także zdefiniowano rozwój jako całościowy, integralny proces kulturowy, jako rozwój każdej kobiety i każdego mężczyzny<sup>29</sup>. Był to pierwszy krok na drodze do ukształtowania się nowych koncepcji rozwoju — zrównoważonego i ludzkiego.

### 1.3.3. Zrównoważony rozwój

Zrównoważony rozwój to koncepcja, której ideę oddaje pierwsze zdanie raportu Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju (ang. *The World Commission on Environment and Development*)<sup>30</sup> *Nasza wspólna przyszłość*

<sup>26</sup> Głównym celem ODA stała się promocja rozwoju społecznego i ekonomicznego w państwach rozwijających się przez wsparcie finansowe przyznane na preferencyjnych warunkach. H. Führer, *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OCDE/GD(94)67, Paris 1994, s. 21.

<sup>27</sup> United Nation Declaration on Social Progress and Development, 30.12.1969, A/7630 (1969); Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22.04—13.05.1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968).

<sup>28</sup> O. Stokke, *Foreign Aid. What Now*, In: *Foreign Aid Towards the Year 2000. Experiences and Challenges*, Ed. O. Stokke, London 1996, s. 38—39.

<sup>29</sup> Na konferencji w Teheranie w 1968 r. podkreślono, że: „since human rights and fundamental freedoms are indivisible, the full realization of civil and political rights without the enjoyment of economic, social and cultural rights is impossible. The achievement of lasting progress in the implementation of human rights is dependent upon sound and effective national and international policies of economic and social development”. Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22.04—13.05.1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968). W 1969 r. przyjęto Declaration on Social Progress and Development, w której stwierdzono: „social progress and development shall aim at the continuous raising of the material and spiritual standards of living of all members of society, with respect for and in compliance with human rights and fundamental freedoms”. United Nation Declaration on Social Progress and Development, 30.12.1969, A/7630 (1969).

<sup>30</sup> Komisja ta zwana jest również Komisją Brundtland, z uwagi na fakt, że powołał ją w 1987 r. Gro Harlem Brundtland na zaproszenie Sekretarza Generalnego ONZ.

z 1987 r.<sup>31</sup>, w którym zauważono, że „na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie” (pkt 49). Zawarta we wspomnianym raporcie wizja rozwoju uwzględnia zarówno populację ludzką, świat zwierząt i roślin, ekosystemy i zasoby naturalne Ziemi, jak również w sposób zintegrowany traktuje o najważniejszych wyzwaniach stojących przed światem, jak: walka z ubóstwem, równość płci, prawa człowieka i jego bezpieczeństwo, edukacja dla wszystkich, zdrowie, dialog międzykulturowy. Podkreślono, że opracowanie w pełni zrównoważonego modelu życia, a więc uzyskanie poprawy jakości życia ludzi na całym świecie bez rabunkowej eksploatacji ziemskich zasobów naturalnych, wymaga zróżnicowanych działań w poszczególnych regionach świata w ramach tzw. trzech filarów: wzrostu gospodarczego i równomiernego podziału korzyści, ochrony zasobów naturalnych i środowiska oraz rozwoju społecznego<sup>32</sup>.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wpłynęła na treść aktów międzynarodowych, czego przykładem jest deklaracja z Wiednia z 1993 r., w której rozwój został ujęty w kontekście potrzeb przyszłych pokoleń<sup>33</sup>, jak również przyjęcie wielu dokumentów, w tym deklaracji sztokholmskiej z 1972 r.<sup>34</sup>, deklaracji z Rio z 1992 r.<sup>35</sup>, Agendy 21<sup>36</sup>, deklaracji z Johannesburga z 2002 r.<sup>37</sup> i przyjętego

---

<sup>31</sup> UN, *World Commission on Environment and Development. Report. Our Common Future*, transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427, 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [Dostęp: 14.05.2013 r.].

<sup>32</sup> Więcej o trzech filarach rozwoju *A Pocket Guide to Sustainable Development Governance*, Ed. H. Stoddard, London 2011, s. 5, 10, <http://www.uncsd2012.org/content/documents/A%20Pocket%20Guide%20to%20Sustainable%20Development%20Governance.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.]; T.P. Soubbotina, *Beyond Economic Growth. An Introduction to Sustainable Development*, Washington 2004, s. 10—11.

<sup>33</sup> W pkt. 11 stwierdza się: „The right to development should be fulfilled so as to meet equitably the developmental and environmental needs of present and future generations”, co stanowi klasyczne ujęcie zrównoważonego rozwoju.

<sup>34</sup> Deklaracja sztokholmska dotycząca naturalnego środowiska człowieka; uchwała Konferencji Narodów Zjednoczonych z dn. 4.06.1972 r. (A/CONF.48/14/Rev.1 and Corr.1).

<sup>35</sup> United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, 3—14.06.1992 (A/CONF.151/26/Rev.1, vol. I and Corr.1).

<sup>36</sup> United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21, Rio de Janeiro, 3—14.06.1992 (A/CONF.151/26, vol. I).

<sup>37</sup> Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Annex to *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 5—16.06.2002 (A/CONF.199/20), [http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit\\_docs/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].

wówczas Planu Implementacji<sup>38</sup> oraz deklaracji z Rio+20<sup>39</sup> z 2012 r.<sup>40</sup> Koncepcja zrównoważonego rozwoju została także uwzględniona w licznych dokumentach UE, jak np. Strategia Europa 2020<sup>41</sup>.

### 1.3.4. Rozwój ludzki

Kolejnym etapem w postrzeganiu tego, czym jest rozwój i co go powoduje, był czas instytucjonalizacji rozwoju (lata 80. XX w.). Okres ten przypada na lata kryzysu ekonomicznego, jak również humanitarnego. Wzrost cen energii, jaki wywołała Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (ang. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, OPEC), spowodował rosnącą falę pożyczek dla krajów rozwijających się, w efekcie doszło do stagflacji, polegającej na jednoczesnym występowaniu w gospodarce państw zarówno znaczącej inflacji, jak i stagnacji gospodarczej. Bretton Woods w celu rozwiązania kryzysu zaproponował system pożyczek krótkoterminowych. W ten oto sposób w połowie lat 80. większość państw rozwijających się stworzyła gęstą sieć pożyczkobiorców Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF)<sup>42</sup>. W 1986 r. R. Cassen pytał w jednej ze swych publikacji: „Czy pomoc rozwojowa działa?”. Odpowiedź była pozytywna, lecz tylko częściowo<sup>43</sup>. Wskutek wieloletnich porażek i braku rezultatów państwa-dawcy u progu lat 80. poważnie zniechęciły się do udzielania pomocy rozwojowej<sup>44</sup>. Światowy kryzys przyczynił się do swego rodzaju przewartościowania pomocy i ukierunkowania jej na rozwój człowieka, a zwłaszcza na likwidację ubóstwa jako celu nadrzęd-

<sup>38</sup> UN, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26.08—4.09.2002 (A/CONF.199/20), Annex Resolution 2: *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, [http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit\\_docs/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>39</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, *Przyszłość jakiej chcemy*, 11.09.2012 (A/RES/66/288).

<sup>40</sup> Więcej o koncepcji zrównoważonego rozwoju w: P.P. Rogers, K.F. Jalal, J.A. Boyd, *Introduction to Sustainable Development*, London 2012; J.A. Elliott, *An Introduction to Sustainable Development*, London—New York 2006.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 3.03.2010 r., KOM(2010) 2020.

<sup>42</sup> Organizacje te w latach 80. i 90. XX w. udzieliły 958 pożyczek. Zob. W. Easterly, *The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980—1998*, Washington 2001.

<sup>43</sup> R. Cassen, *Does Aid Work? Report to and Intergovernmental Task Force*, Oxford 1994.

<sup>44</sup> Więcej: S. Browne, *Beyond Aid...*; O. Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington and Indianapolis 2009; C.N. Murphy, *The United Nations Development Programme: A Better Way?*, Cambridge 2006.



nego. Miało to wpływ na przyjęcie wielu dokumentów, w których dostrzeżono potrzebę przeciwdziałania ubóstwu, a tym samym potrzebę usytuowania jednostki w centrum działań na rzecz rozwoju. W ten sposób wykształciła się kolejna koncepcja rozwoju, tzw. rozwoju ludzkiego.

Głównymi autorami teorii rozwoju ludzkiego są laureat Nagrody Nobla Amartya Sen oraz pakistański ekonomista, twórca wskaźnika rozwoju społecznego (HDI), Mahbub ul Haq<sup>45</sup>. Koncepcja rozwoju ludzkiego (ang. *human development*) została zaprezentowana na początku lat 90. minionego wieku i jest przedstawiana, poczynając od 1990 r., w raportach o rozwoju społecznym (HDR)<sup>46</sup>. Definiuje ona rozwój jako proces zwiększania możliwości ludzkich wyborów<sup>47</sup>. Koncepcja ta, jak podkreślono w HDR z 1996 r., „wychodzi daleko poza mierzenie dochodu i wzrostu gospodarczego w celu pokrycia pełnego rozkwitu wszystkich ludzkich możliwości”<sup>48</sup>. W raporcie podkreślono znaczenie stawiania ludzi — ich potrzeb, aspiracji i wyborów — w centrum pracy na rzecz rozwoju<sup>49</sup>. Tym samym rozwój ludzki to zapewnienie jednostkom długiego życia z dostępem do służby zdrowia, edukacji, z możliwością uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym kraju, a także współdecydowania o decyzjach mających znaczenie i wpływ na ich życie. Koncepcja rozwoju ludzkiego wskazuje, że wzrost gospodarczy nie jest bezpośrednio połączony z dobrobytem i rozwojem jednostki ludzkiej. Filarami rozwoju ludzkiego są natomiast równość, zrównoważenie, produktywność i wzmocnienie, umożliwiające jednostce realizację samodzielnych działań przez wspieranie działań na rzecz edukacji, odpowiedniej dystrybucji dóbr, rozwoju ekonomicznego, wspierania grup społecznych (zwłaszcza kobiet) i umożliwianie im udziału w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym państwa<sup>50</sup>. Czołowy przedstawiciel tej koncepcji Amartya Sen podkreśla również znaczenie rozwoju jako „procesu ekspansji praw-

<sup>45</sup> Więcej na stronie Human Development Report: <http://hdr.undp.org/en/humandev/> [Dostęp: 19.04.2013 r.]; A. Sen, *Amartya Sen on his collaboration with Mahbub ul Haq and the creation of the Human Development Index (on the occasion of the 20th anniversary of the Human Development Reports, in 2010)*, [wideokonferencja], <http://link.brightcove.com/services/player/bcpid43942729001?bctid=658140244001> [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>46</sup> Oficjalna strona Human Development Reports, na której dostępne są wszystkie opublikowane raporty: <http://hdr.undp.org/en/reports/> [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>47</sup> UNDP, Human Development Report, 1991, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991/chapters/> [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>48</sup> UNDP, Human Development Report, 1996, s. 49, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1996\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1996_en_chap2.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>49</sup> Ibidem. Więcej definicji zrównoważonego rozwoju w: S. Alkire, *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*, UNDP, Human Development Research Paper, 2010, no. 1, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_01.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_01.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].

<sup>50</sup> M. Haq, *The Human Development Paradigm*, In: *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Eds. S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, New Delhi 2003, s. 17—21.

dziwej wolności dostępnej dla człowieka”<sup>51</sup>, w tym wolności politycznych, praw człowieka, przejrzystości i bezpieczeństwa inwestycji, a także potrzebę demokratyzacji życia publicznego<sup>52</sup>. Elementy tej koncepcji pojawiły się już w deklaracji z 1986 r., gdzie w art. 1 wskazano, że „rozwój to kompleksowy proces o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym, którego celem jest stałe polepszanie się dobrobytu zarówno całej populacji, jak i poszczególnej jednostki na podstawie aktywnej, wolnej i znaczącej partycypacji w rozwoju i w sprawiedliwym rozdziale korzyści z niego wynikających”<sup>53</sup>.

Można zatem zauważyć, że obydwie koncepcje (zrównoważonego rozwoju i rozwoju ludzkiego) powstały w opozycji do koncepcji rozwoju rozumianego jako wzrost gospodarczy. Cechuje je wiele podobieństw, choć zrównoważony rozwój więcej uwagi poświęca instrumentom ochrony środowiska, a rozwój ludzki — rozwojowi społecznemu jednostki. Zwolennicy rozwoju ludzkiego uważają, że określenie „zrównoważony” jest zbędne, gdyż prawdziwy rozwój człowieka nie jest możliwy bez założenia, że będzie on miał charakter trwały i zrównoważony<sup>54</sup>, a w dyskursie i działaniach na temat zrównoważonego rozwoju niejednokrotnie ochrona środowiska ma pierwszeństwo przed działaniami na rzecz rozwoju zmierzającego do likwidacji ubóstwa. Z tego też względu, zważywszy na fakt, że zarówno ochrona środowiska, jak i świadomość, że człowiek żyjący w ubóstwie i pozbawiony prawa do godności osobistej stanowi centrum działań na rzecz rozwoju, pojęcie zrównoważonego rozwoju ludzkiego wydaje się najpełniej ujmować omawianą kwestię. Niejako łącząc obydwie koncepcje, omawiając w niniejszej pracy zagadnienie współpracy na rzecz rozwoju, rozwój będziemy rozumieli szeroko, jako zrównoważony rozwój ludzki.

## 2. Geneza polityki współpracy na rzecz rozwoju

Z przyczynami kształtowania się polityki rozwojowej niewątpliwie można wiązać samo powstanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również dostrzeżenie możliwości rozwoju gospodarczego w wyniku podjęcia współpracy

<sup>51</sup> A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford 1999, Introduction, s. 1.

<sup>52</sup> A. Sen, *Keynote Speech: A Decade of Human Development, First Global Forum on Human Development, New York, July 1999*, „Journal of Human Development” 2000, vol. 1, no. 1, s. 22—23; S. Fukuda-Parr, *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities*, „Feminist Economics” 2003, vol. 2—3, no. 9, s. 301—317.

<sup>53</sup> Zob. też S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, *Handbook of Human Development*, New York 2009.

<sup>54</sup> Więcej o różnicy między rozwojem ludzkim a zrównoważonym rozwojem ludzkim w: E. Neumayer, *Human Development and Sustainability*, UNDP, Human Development Research Paper, 2010, no. 05, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_05.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_05.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].



o charakterze międzynarodowym. Administrację Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy (ang. *United Nation Relief and Rehabilitation Administration*, UNRRA), utworzoną jeszcze przed zakończeniem drugiej wojny światowej (1943 r.) w celu likwidacji spustoszeń wojennych w Europie, uznaje się za pierwszą międzynarodową agencję pomocową<sup>55</sup>. Po kilku latach UNRRA została wchłonięta przez Międzynarodową Organizację Uchodźców (ang. *International Refugee Organisation*, IRO), by ostatecznie stać się częścią Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (ang. *The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) oraz Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (ang. *United Nations Children's Fund*, UNICEF). Począwszy od lat 40. XX w. w celu pobudzania rozwoju tworzone wiele organizacji pomocniczych ONZ (jak np.: Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, FAO; Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury, UNESCO; Światowa Organizacja Handlu, WTO czy Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, UNDP). Powstał wówczas Bank Światowy (ang. *World Bank*, WB) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. *International Monetary Fund*, IMF), które do dziś odgrywają dominującą rolę w kształtowaniu polityki rozwojowej. To również przy WB powstał pierwszy fundusz na rzecz pomocy rozwojowej — *International Development Association*<sup>56</sup>. W 1965 r., na bazie powstałego w 1949 r. Rozszerzonego Programu Pomocy Technicznej (ang. *Expanded Programme of Technical Assistance*) oraz funkcjonującego od 1958 r. Specjalnego Funduszu Rozwoju Gospodarczego Narodów Zjednoczonych (ang. *United Nations Special Fund*), powstał Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (ang. *United Nation Development Programme*, UNDP) jako organ techniczny, który do dziś odgrywa znaczącą rolę w realizacji polityki rozwojowej<sup>57</sup>.

Drugim czynnikiem zapoczątkowującym międzynarodową pomoc rozwojową była potrzeba zapewnienia pomocy ekonomicznej Europie po drugiej wojnie światowej. W 1947 r., w efekcie planu Marshalla, Stany Zjednoczone przekazały na rozwój gospodarczy Europy 13 mld dolarów (ekwiwalent dzisiejszych 100 mld dolarów)<sup>58</sup>. Chodziło o wzmocnienie Europy konkurującej z komuni-

<sup>55</sup> Jej funkcjonowanie było stosunkowo krótkie. Zakończyła swoją działalność po realizacji powierzonych jej zadań i umożliwieniu powrotu do domu ok. 6 mln ludzi, którzy utracili swoje domy z powodu wojny. Więcej: S. Browne, *Beyond Aid...*, s. 7.

<sup>56</sup> IDA powstał przy Banku Światowym, gdyż donatorzy już wówczas chcieli mieć kontrolę nad rozdzielnictwem środków przekazanych na pomoc rozwojową. Procedury głosowań w ONZ dawały zbyt duże możliwości podejmowania decyzji państwom beneficjentom pomocy. Ibidem, s. 10—11.

<sup>57</sup> Więcej o roli UNDP O. Stokke, *The UN and Development...*; C.N. Murphy, *The United Nations Development Programme...*, s. 51—66.

<sup>58</sup> G. Behrman, *The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and How America Helped Rebuild Europe*, New York 2008, s. 4—5.

stycznym ZSRR. W celu realizacji planu Marshalla w 1948 r. powołano Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (ang. *Organisation for European Economic Co-operation*, OEEC). Bezpośrednim sukcesorem OEEC jest powstała na mocy Konwencji paryskiej podpisanej 14 grudnia 1960 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która do dziś odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu globalnej polityki na rzecz rozwoju.

Trzecim, a zarazem najważniejszym czynnikiem wykształcenia się unijnej polityki na rzecz rozwoju była dekolonizacja. Zarówno lata 50., jak i lata 60. minionego wieku to okres dużych przemian politycznych w Azji i Afryce. Użytkowanie niepodległości przez poszczególne państwa wiązało się z powstaniem nowych możliwości nawiązywania współpracy i uzależnienia funkcjonowania byłych kolonii. Wsparcie finansowe państw będących wcześniej koloniami umożliwiało poszerzenie strefy wpływów oraz zdobycie nowych rynków i sojuszników. Czynniki te miały szczególne znaczenie dla kształtowania się polityki rozwojowej w ramach Wspólnot Europejskich (więcej na ten temat w rozdziale drugim niniejszej pracy).

### 3. Cele polityki współpracy na rzecz rozwoju

Zważywszy na fakt, że rozwój stanowi problem globalny, polityka na rzecz rozwoju powinna mieć jeden jasno sprecyzowany cel. Poniżej omówiono główny cel współpracy na rzecz rozwoju, który można wskazać w działaniach zarówno UE, jak i pozostałych dawców pomocy, a także cele pośrednie, które można wyodrębnić na podstawie teorii i praktyki pomocy rozwojowej, między innymi na przykładzie UE.

#### 3.1. Cel główny

Od początku działań na rzecz rozwoju celem pomocy był rozwój państwa objętego pomocą. Po drugiej wojnie światowej przedmiot pomocy stanowił przede wszystkim rozwój w znaczeniu wzrostu gospodarczego. Wykształcenie się nowych koncepcji zarówno zrównoważonego rozwoju, jak i rozwoju ludzkiego oraz przeniesienie akcentu z pomocy państwu na pomoc jednostce sprawiły, że począwszy od lat 90. XX w. nie rozwój, lecz eliminacja ubóstwa stała się głównym celem współpracy na rzecz rozwoju. W trakcie *World Summit for Children* z 1990 r.<sup>59</sup> po raz pierwszy podpisano deklarację działań na rzecz

<sup>59</sup> World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children, agreed at the World Summit for Children on 29–30 September 1990.

przeciwdziałania ubóstwu<sup>60</sup>. W deklaracji z Wiednia z 1993 r., która dotyczyła *de facto* nowego podejścia do praw człowieka (w tym prawa do rozwoju), dostrzeżono, że występowanie powszechnego ubóstwa hamuje pełne i skuteczne korzystanie z praw człowieka, a jego natychmiastowe złagodzenie i ewentualne zniesienie musi pozostać priorytetem dla wspólnoty międzynarodowej<sup>61</sup>. Kopenhaską deklarację (*Copenhagen Declaration on Social Development*), przyjętą w trakcie *World Social Summit* w 1995 r., powszechnie uważa się za kamień milowy w zintegrowanym postrzeganiu różnorodnych aspektów w kontekście ubóstwa<sup>62</sup>. Następnie OECD, w dokumencie *Shaping the 21st Century*, zidentyfikowała redukcję ubóstwa jako wspólny cel członków DAC (ang. *Development Assistance Committee*) oraz ustanowiła sześć Międzynarodowych Celów Rozwoju (IDG), z których pierwszy stanowiła likwidacja ubóstwa<sup>63</sup>. Najważniejszym dokumentem wydaje się tu Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, przyjęta w 2000 r. przez 189 państw<sup>64</sup>, będąca ramowym planem działań ONZ na początek XXI w., jak również przedstawiona przez Sekretarza Generalnego ONZ mapa uszczegóławiająca i wprowadzająca mierzalne cele i wskaźniki, tzw. Milenijne Cele Rozwoju (MCR), których realizacja miała nastąpić do 2015 r.<sup>65</sup> Narody Zjednoczone zobowiązały się do nieszczerdzenia wysiłków, aby „uwolnić naszych braci — mężczyzn, kobiety i dzieci — od przynębiających i niehumanitarnych warunków skrajnego ubóstwa, w jakich żyje ponad miliard mieszkańców Ziemi” (pkt 11), oraz by stworzyć „zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym warunki, które sprzyjają eliminacji ubóstwa i rozwojowi” (pkt 12).

<sup>60</sup> W pkt. 28 planu działania zauważono: „Achievement of child related goals in the areas of health, nutrition, education, etc., will contribute much to alleviating the worst manifestations of poverty”. Więcej o celach przyjętych w trakcie Szczytu w: A.R. Pebley, *Goals of the World Summit for Children and Their Implications for Health Policy in the 1990s*, In: *The Epidemiological Transition: Policy and Planning Implications for Developing Countries*, Eds. J.N. Gribble, S.H. Preston, Washington 1993.

<sup>61</sup> Punkt 14 deklaracji z Wiednia; pojęcie ubóstwa pojawia się również w pkt. 25, w którym przyznano, że ubóstwo i wykluczenie społeczne stanowią naruszenie praw człowieka, oraz że należy podjąć natychmiastowe kroki w celu zdefiniowania przyczyn ubóstwa i sposobów przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu.

<sup>62</sup> Pojęcie ubóstwa pojawia się w kontekście braku zatrudnienia, wykluczenia społecznego, równego traktowania kobiet, środowiska, konfliktów zbrojnych itp. Zob. S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *International Norm Dynamics and the „End of Poverty”: Understanding the Millennium Development Goals*, „Global Governance” 2011, vol. 17, s. 19.

<sup>63</sup> Do owych celów należały: redukcja ubóstwa, edukacja, równość płci, zmniejszenie współczynnika śmiertelności matek i noworodków, m.in. przez dostęp matek do opieki medycznej w czasie ciąży, oraz ochrona środowiska. Development Assistance Committee, *Shaping the 21st Century*.

<sup>64</sup> Rezolucja ONZ, *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, 2000, A/RES/55/2.

<sup>65</sup> Report of the Secretary-General, Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration, New York 2001, A/56/326.

Współcześnie wszystkie organizacje wskazują likwidację ubóstwa jako cel polityki rozwojowej i współpracy na rzecz rozwoju. Do 2015 r. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych realizowane były Milenijne Cele Rozwoju. Bank Światowy w 2013 r. ustanowił dwa podstawowe cele swojej działalności — likwidację ubóstwa do 2030 r. i promocję wspólnego dobrobytu<sup>66</sup>. Państwa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju już w 1996 r., w dokumencie *Shaping the 21st Century*, określiły likwidację ubóstwa jako główny cel oficjalnej pomocy rozwojowej. Unia Europejska w art. 3 TUE wskazuje, że jej celem jest przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju Ziemi i wyeliminowanie ubóstwa. W art. 21 TUE likwidacja ubóstwa wymieniona została jako cel działań zewnętrznych UE, a rozdział I tytułu III TFUE reguluje szczegóły unijnej współpracy na rzecz rozwoju, których podstawowym celem, wskazanym w art. 208, jest eliminacja ubóstwa<sup>67</sup>. Cel ten został powtórzony w 2005 r. w konsensusie europejskim<sup>68</sup>, gdzie stwierdzono, że podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju oraz podkreślono, że zmniejszanie ubóstwa i propagowanie trwałego rozwoju „stanowią cele same w sobie” (art. 1 pkt 7). Likwidacja ubóstwa pojawia się również w umowie z Kotonu, podpisanej pomiędzy UE a 79 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)<sup>69</sup>. Ponadto największy indywidualny dawca pomocy rozwojowej, jakim są Stany Zjednoczone, w ramach

<sup>66</sup> The World Bank Group, *Goals End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity*, 2013, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.].

<sup>67</sup> Cel zmniejszenia ubóstwa pojawił się po raz pierwszy w 2000 r., w komunikacie Komisji dotyczącym wspólnotowej polityki rozwojowej. Co prawda, sformułowanie „likwidacja ubóstwa” (*poverty eradication*) nie zostało użyte bezpośrednio, ale stwierdzono, że nadrzędnym celem polityki na rzecz rozwoju stało się ukierunkowanie jej na ograniczanie ubóstwa oraz dostosowanie ram polityki do działań w różnych regionach. W komunikacie wskazano jednocześnie, że polityka rozwojowa UE jest częścią strategii międzynarodowej, której spójność jest szczególnie istotna. Artykuł dotyczący współpracy na rzecz rozwoju już w 2004 r., w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, miał identyczne brzmienie, wskazywał bowiem, że głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Communication from the Commission to the Council and European Parliament, *The European Community's Development Policy*, 26.04.2000, COM (2000)212; Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w wersji podpisanej w Rzymie w dn. 29 października 2004 r. (Dz.Urz. UE C 310/01 z 16.12.2004 r.), rozdz. IV, sekcja 1, art. III-316, pkt 1).

<sup>68</sup> Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, *Konsensus europejski na rzecz rozwoju* (Dz.Urz. UE C 46/01 z 24.02.2006 r.).

<sup>69</sup> Artykuł 1: „The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty”. Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.), zmieniona w Luksemburgu 25 czerwca 2005 r. oraz w Ouagadougou 22 czerwca 2010 r. (Dz.Urz. UE 287/03 z 4.11.2010 r.).

strategii *Celebrate, Innovate and Sustain: Towards 2015 and Beyond*<sup>70</sup> również za cel przyjmuje realizację Milenijnych Celów jako globalnej agendy na rzecz likwidacji ubóstwa. Milenijne Cele Rozwoju zostały ujęte w narodowych strategiach rozwoju niemal wszystkich państw rozwiniętych i rozwijających się<sup>71</sup>.

### 3.2. Cele pośrednie

Mimo ustanowienia głównego celu polityki rozwojowej, jakim jest likwidacja ubóstwa, poszczególne dokumenty wskazują na inne obszary, działania czy też nawet cele polityki rozwojowej. Zarówno Milenijne Cele Rozwoju wskazane przez ONZ, jak i międzynarodowe cele rozwoju (IDG) zaproponowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, oprócz likwidacji ubóstwa, koncentrują się na różnych formach realizujących potrzebę działań w zakresie edukacji oraz ochrony zdrowia<sup>72</sup>. Cele związane z edukacją i zdrowiem są spójne z czynnikami (oczekiwana długość życia, średnia lat edukacji oraz dochód *per capita*), które według wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) decydują o poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych państw<sup>73</sup>. Można zatem stwierdzić, że ze względu na bezpośredni wpływ poziomu edukacji i zdrowia danego społeczeństwa na jego rozwój cele te można zakwalifikować jako przyczyniające się do likwidacji ubóstwa pośrednie cele polityki rozwojowej. Poszczególne akty prawne odchodzą jednak od jasnego wskazywania tych dwóch celów, niejednokrotnie w dowolny sposób poszerzając ich katalog.

W konsensusie europejskim, w art. 1 pkt 1, do celów współpracy została zaliczona realizacja Milenijnych Celów Rozwoju<sup>74</sup>. Jednakże już w art. 2 pkt 12

<sup>70</sup> *Celebrate, Innovate and Sustain: Towards 2015 and Beyond, The United States' Strategy for Meeting the Millennium Development Goals*, September 2010, [http://transition.usaid.gov/our\\_work/mdg/USMDGStrategy.pdf](http://transition.usaid.gov/our_work/mdg/USMDGStrategy.pdf) [Dostęp: 5.06.2014 r.].

<sup>71</sup> A. Stein, P. Horn, *Asset Accumulation: An Alternative Approach to Achieving the Millennium Development Goals*, „Development Policy Review” 2012, no. 30, Issue 6, s. 670.

<sup>72</sup> Do MCR należało: wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu, zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet, zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci, poprawienie opieki zdrowotnej nad matkami, ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób, zapewnienie równowagi środowiska, stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. MCR szerzej zostały omówione w rozdziale drugim.

<sup>73</sup> Dane dostępne na stronie Human Development Report: <http://hdr.undp.org/en/statistics/> [Dostęp: 5.06.2014 r.].

<sup>74</sup> Artykuł ten stwierdza: „podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja Milenijnych Celów Rozwoju”. W ramach polityki UE ustanowiono m.in. Africa-EU Millennium Development Goals Partnership Forum, mające usprawnić działania zmierzające do realizacji MCR w Afryce. Deklaracja z Lizbony przyjęta podczas EU-Africa Summit, Lizbona 8—9.12.2007, 16343/07.

konsensusu MCR zostały w dość dowolny sposób rozszerzone. Stwierdzono, że agenda Milenijnych Celów Rozwoju oraz gospodarczy, społeczny i środowiskowy aspekt likwidacji ubóstwa zakładają liczne działania na rzecz rozwoju, od rządów demokratycznych po reformy polityczne, gospodarcze i społeczne, zapobieganie konfliktom, sprawiedliwość społeczną, propagowanie praw człowieka i równy dostęp do służb publicznych, edukację, zdrowie, w tym zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz związane z nim prawa — zgodnie z raportem Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju w Kairze (ICPD) — od środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi po wzrost gospodarczy służący rozwojowi krajów ubogich, handel i rozwój, migrację i rozwój, bezpieczeństwo żywności, prawa dzieci, równość płci oraz propagowanie spójności społecznej i pracy w godziwych warunkach<sup>75</sup>. W konsensusie poszczególne obszary zostały prawidłowo zakwalifikowane jako „działania”. Jednak już w programie działań na rzecz zmian z 2011 r.<sup>76</sup> część z nich wykorzystano do sformułowania nowych celów pośrednich. Powtórzono, że celem nadrzędnym polityki rozwojowej jest eliminacja ubóstwa, ale wyodrębniono cele pośrednie, na których UE powinna skoncentrować swoje działania w ramach prac na rzecz likwidacji ubóstwa, do których zaliczono:

- wspieranie praw człowieka, demokracji i innych kluczowych elementów dobrych rządów;
- wspieranie zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na rzecz rozwoju społecznego.

Drugi punkt programu, który dotyczy włączenia społecznego, wymienia co prawda edukację i ochronę zdrowotną, ale jedynie jako jeden z wielu aspektów, wskazując, że działania powinny być ukierunkowane: po pierwsze, na sektorach, które są fundamentami wzrostu gospodarczego oraz zapewniają, że sprzyja on włączeniu społecznemu, a mianowicie na sektorze opieki społecznej, opieki zdrowotnej i edukacji; po drugie, na czynnikach sprzyjających zrównoważonemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu, zwłaszcza na lepszym otoczeniu biznesu i głębszej integracji regionalnej; po trzecie, na sektorach, które mają silny efekt mnożnikowy względem gospodarek krajów rozwijających się i przyczyniają się do ochrony środowiska, zapobiegania zmianie

<sup>75</sup> Komisja wskazała na takie dokumenty, jak: strategia przyjęta przez Development Assistance Committee OECD (Shaping the 21st Century: the contribution of Development Cooperation, May 1996), Comprehensive Development Framework z 1999 r. Banku Światowego oraz strategia Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego dotycząca zmniejszenia ubóstwa. Zob. J.D. Wolfensohn — President World Bank Group, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework. The World Bank*, Washington D.C. January 1999 oraz The World Bank, *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Washington D.C. September 1999.

<sup>76</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*, Bruksela, dn. 13.10.2011 r., KOM (2011)637.



klimatu i dostosowywania się do niej, a w szczególności na zrównoważonym rolnictwie i energii. W ten sposób zastąpiono pierwotne cele, jakimi były poprawa edukacji i zdrowia, niezdefiniowanym celem „wzrostu gospodarczego na rzecz rozwoju społecznego”, a z pośrednich celów rozwoju (edukacji i zdrowia) uczyniono jedynie „sektory” działań w celu realizacji nowo powstałego celu.

Pozostaje pytanie, czy w wyniku wskazywania celów pośrednich nie dochodzi do błędu łączenia celów pośrednich polityki rozwojowej z zadaniami, czy też obszarami działań. Na przestrzeni ostatnich 15 lat bezsprzecznie celem nadrzędnym była eliminacja ubóstwa, zmieniają się jednak cele pośrednie. O ile bowiem cele wskazane przez OECD i ONZ, w tym edukacja i zdrowie, są czynnikami bezpośrednio odpowiedzialnymi za poziom ubóstwa (o czym świadczy wskaźnik HDI), o tyle w przypadku dobrego rządzenia, demokracji, praw człowieka, ochrony środowiska trudno to jednoznacznie ocenić. Nie można jednak nie zauważyć, że w poszczególnych dokumentach są one traktowane bardzo przypadkowo i są uzależnione od kierunków polityki zagranicznej. Konsekwencją tego może być wiele różnorodnych działań nieprzynoszących widocznych i mierzalnych efektów. Co więcej, szerokie działania na rzecz „dobrego rządzenia” mogą przyczynić się do wzrostu patologii władzy, jak korupcja, nepotyzm, w ramach instytucji państw rozwijających się, które przy dużym wsparciu finansowym ze strony dawców pomocy w tych obszarach mogą stać się jeszcze bardziej korupcjogenne. Wydaje się zatem, że jedynie edukację i zdrowie, które bezpośrednio i w sposób mierzalny wpływają na poziom ubóstwa, można zakwalifikować zarówno jako obszary działań, jak i cele pośrednie. Pozostałe dziedziny są zaledwie obszarami działań w ramach realizacji celu nadrzędnego, jakim jest likwidacja ubóstwa. Wszystkie obszary, w kontekście ich znaczenia dla likwidacji ubóstwa, zostały szerzej omówione w rozdziale piątym pracy.

#### 4. Zasady polityki współpracy na rzecz rozwoju

Jedną z podstawowych zasad kształtujących politykę rozwojową jest zasada solidarności. Ponadto do zasad polityki współpracy na rzecz rozwoju można zaliczyć zasady wskazane w deklaracjach z Paryża (2005), z Akry (2008) oraz z Pusan (2011) r.<sup>77</sup>, które dotyczyły efektywności pomocy<sup>78</sup>. Należą do nich:

<sup>77</sup> Więcej o zmianach wprowadzonych w poszczególnych dokumentach w: B. Wood, J. Betts, F. Etta, *The Evaluation of the Paris Declaration. Final Report*, Copenhagen May 2011, <http://www.oecd.org/derec/dacnetwork/48152078.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.].

<sup>78</sup> Zasady te zostały wskazane również w konsensusie europejskim, pkt 25: „Odpowiedzialność poszczególnych krajów, koordynacja i harmonizacja działań donorów już na szczeblu terytorialnym, dostosowanie do systemów państwa-odbiorcy oraz ukierunkowanie na rezultaty stanowią podstawowe zasady w tym względzie”.

zasada własności koncepcji rozwojowych, zasada dostosowania pomocy do strategii rozwojowych biorców, zasada harmonizacji działań donatorów, zasada wzajemnej odpowiedzialności i zasada zarządzania opartego na rezultatach. Pośrednią rolę w polityce rozwojowej odgrywać będą takie zasady, jak zasada zrównoważonego rozwoju<sup>79</sup> (szerzej opisana w części poświęconej koncepcjom rozwoju) oraz zasada rządów prawa<sup>80</sup> (szerzej opisana w rozdziale piątym niniejszej monografii). W ramach przyjmowanych dokumentów można znaleźć wiele wytycznych dotyczących postępowania, którym niejednokrotnie nadano rangę zasady<sup>81</sup>. Nie mogą być one jednak zakwalifikowane jako ogólnie przyjęte i wiążące zasady polityki współpracy na rzecz rozwoju, dlatego też zostały albo jedynie wspomniane w ramach uzupełnienia zasad głównych, albo z uwagi na ich znikomą rolę dla całości polityki współpracy na rzecz rozwoju nie zostaną omówione<sup>82</sup>.

W realizacji unijnej polityki na rzecz rozwoju istotną rolę odgrywa również ujęta w art. 208 ust. 2 TFUE zasada przestrzegania (poszanowania) zobowiązań

---

<sup>79</sup> Zasadę zrównoważonego rozwoju uwzględniają liczne dokumenty UE i ONZ, m.in. Strategia Europa 2020, w której rozwój zrównoważony uznano za jeden z priorytetów realizowanych przez wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, z uwagi na zwiększanie konkurencyjności, przeciwdziałanie zmianom klimatu, a także działań na rzecz czystej i efektywnej energii. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 3.03.2010 r., KOM (2010)2020.

<sup>80</sup> Zasada ta jest postrzegana jako model zarządzania, suma przesłanek charakterystycznych dla przestrzeni prawnej czy też synonim państwa prawa. Może dotyczyć dwóch poziomów relacji — relacji społeczno-politycznych dotyczących narodu i państwa lub realizacji wspólnotowych, zabezpieczając prawa jednostek. Sekretarz Generalny ONZ definiuje rządy prawa jako: „a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”. Report of the Secretary-General, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, 2004 (S/2004/616), <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.]. Więcej J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.

<sup>81</sup> Na przykład w konsensusie europejskim wskazano zasadę pogłębionego dialogu politycznego, w rozporządzeniu Rady (UE) 2015/323 wymieniono 6 zasad finansowych. Zob. rozporządzenie Rady (UE) 2015/323 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 58/17 z 3.03.2015 r.).

<sup>82</sup> Przykładem mogą być zasady finansowe ujęte w rozporządzeniu Rady (UE) nr 323/2015, które zostały omówione w rozdziale czwartym, w części dotyczącej EFR.



przyjętych w ramach ONZ i innych organizacji<sup>83</sup>. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*<sup>84</sup>, postanowienia i zobowiązania przyjęte na arenie międzynarodowej przez UE zostają włączane do porządku prawnego Unii. Artykuł 211 TFUE obliguje Unię i państwa członkowskie, by w zakresie swoich odpowiednich kompetencji podjęły współpracę z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi<sup>85</sup>. Wydaje się, że regulacje te mają również zastosowanie do aktów miękkiego prawa międzynarodowego (*soft law*), a co za tym idzie — dokumentów zobowiązujących do realizacji np. Milenijnych Celów Rozwoju oraz zasad wynikających z deklaracji dotyczących efektywności pomocy. Niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że takie ujęcie nie może stanowić podstawy dochodzenia roszczeń z tytułu niewywiązania się z umowy dla państw trzecich<sup>86</sup>.

#### 4.1. Zasada solidarności

Zasada solidarności wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego. Stanowi normę naturalnoprawną, która reguluje stosunki społeczne zarówno

<sup>83</sup> Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych (art. 208 TFUE).

<sup>84</sup> Jedna z podstawowych norm w stosunkach międzynarodowych, polegająca na zobowiązaniu do przestrzegania podjętych zobowiązań, została potwierdzona w wielu aktach prawa międzynarodowego, poczynawszy od deklaracji londyńskiej z 1871 r. (na podstawie której, a w związku ze stanowiskiem zajętym przez Rosję w 1856 r., państwa oświadczyły, że: „żadne mocarstwo nie może zwolnić się z zobowiązań traktatu ani zmienić jego postanowień inaczej, jak tylko za zgodą układających się stron przez przyjazne porozumienia”), Paktu Ligi Narodów (w którym państwa zobowiązały się do „ścisłego przestrzegania norm prawa międzynarodowego, uznanych dotąd jako rzeczywiste prawidłowe postępowania rządów”, art. 2 Karty NZ z 1945 r.) i Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. (w której stwierdzono, że „każde państwo ma obowiązek wykonywać w dobrej wierze swoje zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych ważnych w świetle ogólnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego”). Zob.: Pakt Ligi Narodów, Paryż, 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200); Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych; Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625 (XXV) z 24 października 1970 r.; D.J. Bederman, *The 1871 London Declaration, Rebus Sic Stantibus and a Primitivist View of the Law of Nations*, „The American Journal of International Law” 1988, vol. 82, no. 1, s. 1—40; H. Kelsen, *Principles of International Law*, New Jersey 2003, s. 319.

<sup>85</sup> Artykuł 220 TFUE dalej stwierdza: „Unia ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Unia utrzymuje także właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi”.

<sup>86</sup> *EU-Kommentar*, Ed. J. Schwarze, Baden-Baden 2012, s. 1701.

w ramach realizacji dobra wspólnego, jak i rozwoju osoby ludzkiej. Wyraża dwie podstawowe tendencje kształtujące istotę życia społecznego — „dawanie i branie”, oraz określa obowiązki „od dołu” i uprawnienia „od góry” oraz odwrotnie w celu zabezpieczenia realizacji dobra wspólnego i rozwoju osoby ludzkiej w obrębie danej społeczności<sup>87</sup>. Pierwotnie pojęcie solidarności oznaczało jedną z cnót moralnych. Papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, powołując się na swych poprzedników<sup>88</sup>, zaliczył ją do „fundamentalnych zasad chrześcijańskiej koncepcji organizacji społecznej i politycznej” (pkt 10). W doktrynie Kościoła zasada ta ma również zastosowanie w stosunkach międzynarodowych. W encyklice *Sollicitudo rei socialis* papież Jan Paweł II wskazywał: „dzisiaj bardziej chyba niż w przeszłości ludzie zdają sobie sprawę z łączącego ich wspólnego przeznaczenia, aby budować razem, jeśli chce się uniknąć zagłady wszystkich” (pkt 26), nazywając „solidarność drogą do pokoju, a zarazem do rozwoju” (pkt 39). Utrzymywał jednocześnie, że „stwierdzenie encykliki *Populorum progressio*, że zasoby i inwestycje przeznaczone do produkcji broni winny być użyte do zmniejszenia nędzy ludów głodujących czyni bardziej nagłym wezwanie do przewyciężenia przeciwieństw istniejących pomiędzy dwoma blokami. Dzisiaj [...] to wykrzywienie [...] utrudnia swobodne wypełnianie obowiązku solidarności wobec ludów pragnących osiągnąć pełny rozwój tym narodom, które w aspekcie historycznym, ekonomicznym i politycznym mogłyby odgrywać przodującą rolę”<sup>89</sup>. Na gruncie doktryny chrześcijańskiej pojawia się zatem „obowiązek solidarności”<sup>90</sup>, wzywający do redystrybucji dóbr<sup>91</sup> i pomocy rozwojowej opartej na zasadzie solidarności.

W filozofii wspomniana zasada była wymieniana, ale nie stanowiła przedmiotu sporu, co mogło wynikać z braku wątpliwości potrzeby jej stosowania lub założenia, że w liberalnej Europie nie można racjonalnie jej zdefiniować<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> *Zasada solidarności*, W: *Słownik katolickiej nauki społecznej*, Red. J. Piwowarski, Warszawa 1993.

<sup>88</sup> Mówił o niej wielokrotnie Leon XIII, nazywając ją — podobnie jak filozofia grecka — „przyjaźnią”; Pius XI używał tu znamiennego wyrażenia „miłość społeczna”. Jan Paweł II, Encyklika „*Centesimus annus*” z 1 maja 1991 r., pkt 10; Leon XIII, Encyklika „*Rerum novarum*” z 15 maja 1891 r.; Pius XI, Encyklika „*Quadragesimo Anno*” z 15 maja 1931 r., pkt 89.

<sup>89</sup> Jan Paweł II, Encyklika „*Sollicitudo rei socialis*” z 30 grudnia 1987 r., pkt 23.

<sup>90</sup> Co więcej, Jan Paweł II w bardzo ostry sposób wskazuje na ucieczkę od moralnego obowiązku świadczenia pomocy: „Gdy Zachód zdaje się popadać w formę wzrastającej i egoistycznej izolacji, a Wschód ze swej strony wydaje się, dla wątpliwych powodów, zaniedbywać obowiązek współpracy w ulżeniu nędzy ludów, stajemy nie tylko wobec zdrady słusznych oczekiwań ludzkości, co grozi nieprzewidywanymi skutkami, ale wobec prawdziwej ucieczki od moralnego obowiązku”. Ibidem, pkt 23.

<sup>91</sup> Zob. S. Kowalczyk, *Solidarność jako zasada życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II. Annales*, „Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1, s. 13—19.

<sup>92</sup> D. Dobrzański, *Zasada solidarności. Studium z filozofii społecznej*, Poznań 2013, s. 14—15.

W ramach UE do solidarności odwoływał się już Robert Schuman w deklaracji z 1950 r.<sup>93</sup>, stwierdzając, że „produkcja (solidarna produkcja państw) oferowana będzie całemu światu bez różnicy i wyjątków, aby przyczynić się do podniesienia poziomu życia i do rozwoju dzieł pokojowych”. Obecnie zasada solidarności dotyczy zarówno wzajemnych relacji między państwami, jak również ich wzajemnych praw i obowiązków, które szerzej zostały opisane w ramach zasady lojalnej współpracy<sup>94</sup>. Artykuł 21 TUE wskazuje jednak, że UE przyczynia się do „solidarności i wzajemnego szacunku między narodami”. Można zatem twierdzić, że zgodnie z TUE i znaczeniem zasady solidarności, na UE będzie spoczywał obowiązek działań na rzecz realizacji celu, jakim jest przyczynianie się do „solidarności między narodami”, a tym samym między innymi do działań na rzecz rozwoju i likwidacji ubóstwa.

## 4.2. Zasady własności oraz dostosowania koncepcji rozwojowych

Zasada własności (ang. *ownership*) koncepcji rozwojowych oraz dostosowanie pomocy do strategii rozwojowych biorców (ang. *alignment*) są z sobą ściśle powiązane oraz wynikają z deklaracji z Paryża w sprawie efektywności pomocy. Oznaczają, że kraje rozwijające powinny współpracować w tworzeniu programów rozwojowych z państwami-dawcami pomocy. Własność nie polega jedynie na zgodzie z warunkami przedstawionymi przez dawców, ale aktywnym określaniu ram i procesu współpracy. Wynika to z faktu, że krajowe strategie rozwoju są głównym motorem postępu i jedynie realizacja uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym celów rozwojowych, uzgodnionych na poziomie narodowym, może w sposób efektywny i realny być pomocna danemu państwu. Zasada dostosowania pomocy zobowiązuje dawców pomocy do wspierania strategii rozwoju opracowanych przez kraje rozwijające się i ich realizacji<sup>95</sup>.

Deklaracja z Akry z 2008 r. zwraca uwagę, że zarówno własność, jak i tworzenie strategii nie dotyczą jedynie uprawnień rządów państw rozwijających się, ale stwarzania możliwości całym społeczeństwom, które za pomocą władz

<sup>93</sup> R. Schuman, Deklaracja z 9 maja 1950 r., [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_pl.htm) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>94</sup> Więcej o zasadzie solidarności w: *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Red. C. Mik, Toruń 2009.

<sup>95</sup> Zob. OECD, *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries and Highly Indebted Poor Countries*, 25 April 2001 — DCD/DAC (2001)12/FINAL, amended on 5 March 2006 — DCD/DAC(2006)25, 25 July 2008 — DCD/DAC(2007)41/REV1.

lokalnych, organizacji czy stowarzyszeń powinny współuczestniczyć w tworzeniu strategii. W ten sposób zasadą nie jest własność w znaczeniu prawa do zarządzania polityką współpracy na rzecz rozwoju przez państwa rozwijające się, ale własność nazywana w literaturze nieprawniczej „własnością demokratyczną” (ang. *democratic ownership*)<sup>96</sup>. Własność demokratyczna odzwierciedla fakt, że to człowiek, dzięki takim instrumentom, jak konsultacje, działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp., jest w centrum działań na rzecz rozwoju<sup>97</sup>. By mogła być ona realizowana, niezbędny jest dostęp do informacji, jak również wprowadzenie odpowiednich procedur na poziomie zarówno centralnym, jak i regionalnym czy lokalnym<sup>98</sup>.

Zasada ta została uwzględniona zarówno w konsensusie europejskim<sup>99</sup> (pkt 25), jak i w unijnym programie działań na rzecz zmian z 2012 r. W programie zauważono, że zasoby pomocy powinny być przeznaczane na „kraje będące w największej potrzebie”, włączając w to kraje niestabilne i najsłabiej rozwinięte (LDC). W celu dostosowania wielkości pomocy oraz jej instrumentów do szczególnych potrzeb oraz do wyników działań rządów każdego kraju Unia Europejska ma obowiązek uwzględniać ich sytuację wewnętrzną i państwowe strategie rozwoju, priorytety polityki rozwojowej zaś powinny być tworzone na podstawie wskazanej w dokumencie zasady zróżnicowania.

### 4.3. Zasada wzajemnej odpowiedzialności

Wzajemna odpowiedzialność (ang. *mutual accountability*) pośrednio łączy się z zasadą własności koncepcji pomocy i wynika z deklaracji przyjętej w Paryżu. Uwarunkowana jest kształtowaniem polityki rozwojowej zgodnie z demo-

<sup>96</sup> Canadian International Development Agency, *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Synthesis of Findings and Recommendations*, August 2008, s. 13, [http://www.ccic.ca/\\_files/en/what\\_we\\_do/aid\\_consult\\_group\\_2008-08\\_ag\\_synthesis\\_and\\_recs\\_e.pdf](http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/aid_consult_group_2008-08_ag_synthesis_and_recs_e.pdf) [Dostęp: 15.05.2015 r.].

<sup>97</sup> BetterAid Coordinating Group, *CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals*, April 2011, s. 3, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FEBDraft\\_BetterAid\\_Key\\_Ask\\_Document.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FEBDraft_BetterAid_Key_Ask_Document.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>98</sup> Więcej w: B. Tomlinson, *Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris, The Reality of Aid*, 2011, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F\\_R\\_348.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F_R_348.pdf) [Dostęp: 5.05.2014 r.]; W. Hout, *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*, Hampshire, 2007, s. 6.

<sup>99</sup> Pomoc rozwojowa może być dostarczana za pomocą różnych narzędzi, które mogą się uzupełniać (pomoc w ramach projektów, wsparcie programów sektorowych, wsparcie sektorowe i ogólne budżetowe, pomoc humanitarna i pomoc w zapobieganiu kryzysom, wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego i za jego pośrednictwem, ujednolicanie norm, standardów oraz przepisów prawnych itd.), w zależności od tego, co najlepiej sprawdza się w danym kraju, pkt 26.

kratyczną odpowiedzialnością. Budowanie potencjału podmiotów w państwach rozwijających się jest kluczowym wyzwaniem, umożliwiającym ich włączenie się w realizowanie i nadzorowanie jakości skuteczności pomocy. Wzajemna odpowiedzialność z definicji ma charakter wielowymiarowy. Dla państw-darczyńców oznacza to świadomość podejmowania działań w ramach proponowanych programów i rozwiązań, pozwalających ludziom w krajach rozwijających się w pełni wykorzystywać i realizować swój potencjał<sup>100</sup>. Z kolei w przypadku państw-biorców jest to zobowiązanie do aktywnego uczestniczenia przy tworzeniu programów i strategii rozwojowych. Podobnie jak wcześniej wymienione zasady, wzajemna odpowiedzialność wymaga współpracy szerokiego spektrum osób, organizacji i administracji lokalnej<sup>101</sup>.

Konsensus europejski również wskazuje, że w ramach polityki rozwojowej Unia Europejska powinna działać zgodnie z zasadą odpowiedzialności i partnerstwa. Jak wynika z tego oświadczenia, to na krajach rozwijających się spoczywa główna odpowiedzialność za tworzenie wewnętrznego środowiska sprzyjającego mobilizowaniu środków własnych, w tym realizacji spójnych i skutecznych polityk w celu dostarczania pomocy dostosowanej do specyficznych potrzeb państwa-odbiorcy (pkt 14).

#### 4.4. Zasada harmonizacji działań

Zasada harmonizacji działań (ang. *harmonisation*) dotyczy w głównej mierze państw-dawców pomocy. Harmonizacja działań została wskazana zarówno w deklaracji paryskiej z 2005 r., jak i we wcześniejszej Deklaracji rzymskiej w sprawie harmonizacji z 2003 r.<sup>102</sup> W deklaracji paryskiej zauważono, że mnogość darczyńców i wielość sposobów opracowywania, dostarczania i zarządzania współpracą na rzecz rozwoju mogą doprowadzić do niepotrzebnego powielania działań. Z tego też względu wzywa ona zarówno państwa-dawców, jak i biorców pomocy do ustalania i wdrożenia wspólnych procedur świadczenia pomocy, w tym np. lepszego zarządzania i podziału pracy na poziomie krajo-

---

<sup>100</sup> ECOSOC, *Report from the First Development Forum*, New York, 30.06—1.07.2008, s. 10, [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/dcf\\_pub\\_18\\_sept.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/dcf_pub_18_sept.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.]; ECOSOC, *Key findings of the 2010 mutual accountability survey*, ECOSOC, *Development Cooperation Forum*, United Nations, New York 2010.

<sup>101</sup> Więcej: E. Clay, M. Geddes, L. Natali, *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009.

<sup>102</sup> Rome Declaration on Harmonisation, przyjęta w trakcie High-level forum on Harmonization, Rome, 24.02.2003, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

wym. Deklaracja z Akry zwraca z kolei uwagę na rozdrabnianie pomocy, które doprowadza do zmniejszenia możliwości harmonizacji<sup>103</sup>.

W ramach zasady harmonizacji działań Wspólnota i państwa członkowskie zobowiązały się do poprawy koordynacji i komplementarności działań, na co wskazuje pkt 30 konsensusu europejskiego. Jednocześnie pkt 67 tego oświadczenia wskazuje na zasadę skoncentrowania działań z zachowaniem elastyczności, która oznacza selekcję ściśle ograniczonej liczby obszarów działania, których dotyczy programowanie pomocy Wspólnoty, zamiast rozkładania starań na zbyt wiele sektorów. Priorytety te mają być ustalane w drodze przejrzystego i pogłębionego dialogu z krajami partnerskimi (pkt 68). Pogłębiony dialog jest zaś elementem kolejnej zasady, która pośrednio przyczynia się do realizacji zasady harmonizacji działań i została wskazana w konsensusie europejskim. Zasada pogłębionego dialogu politycznego dotyczy relacji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami UE. Przewiduje ona, że w ramach ich stosowanych kompetencji ustanawiane priorytety pomocy powinny podlegać regularnej ocenie w celu zbudowania wzajemnego zrozumienia i określenia środków wspierających. Ponadto Unia ma za zasadnie popierać szeroki udział wszystkich zainteresowanych rozwojem państw i zachęcać wszystkie grupy społeczne do uczestnictwa w procesie rozwoju. Jest również zobowiązana do zwiększania swojego poparcia dla budowania zdolności podmiotów niepaństwowych, w tym między innymi społeczeństwa obywatelskiego czy organizacji pozarządowych (NGO), w celu wzmacniania ich głosu w tym procesie (pkt 18).

#### 4.5. Zasada zarządzania opartego na rezultatach

Zasada zarządzania opartego na rezultatach (ang. *managing for results*) ujęta w deklaracji paryskiej dotyczy szerszego działania społeczności międzynarodowej w celu realizacji Milenijnych Celów Rozwoju wskazanych w trakcie Szczytu Milenijnego ONZ w 2000 r. Deklaracja paryska wzywa do silniejszego i bardziej efektywnego zarządzania dla osiągnięcia wskazanych celów, w tym również w wyniku przeprowadzania monitoringu i raportów ukierunkowanych na osiągnięte rezultaty (pkt. 43—46). Deklaracja z Akry dodaje potrzebę zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności za wykorzystywane środki (§ 22—23). Obywatele mają bowiem prawo wiedzieć, w jaki sposób wydatkowane są środ-

<sup>103</sup> Więcej w: S. Knack, A. Rahman, *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*, „Journal of Development Economics” 2007, 83:1, s. 176—197; OECD, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2. Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and References Series, OECD, Paris 2006, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34583142.pdf> [Dostęp: 10.05.2015 r.].



ki publiczne. Również państwa Unii Europejskiej w konsensusie europejskim podkreśliły, że „Wspólnota będzie konsekwentnie stosowała podejście oparte na wynikach i wskaźnikach postępu. Podstawy będą coraz bardziej ewoluowały w kierunku koncepcji »kontraktu« opartego na wynegocjowanych wzajemnych zobowiązaniach, sformułowanych jako oczekiwane rezultaty”. Tym samym coraz większą rolę zaczynają odgrywać społeczeństwa obywatelskie, samorządy lokalne i inne organizacje dokonujące nieformalnej kontroli czy analizy, których znaczenie podkreślono w deklaracji z Pusan.

## 5. Zakres podmiotowy polityki współpracy na rzecz rozwoju

Polityka współpracy na rzecz rozwoju ma charakter dwustronny, który kształtują i w którym uczestniczą z jednej strony dawcy pomocy rozwojowej, a z drugiej strony — beneficjenci, czyli biorcy pomocy. Dawcami pomocy mogą być zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe i podmioty prywatne. Państwa-dawców pomocy zrzesza Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a zwłaszcza Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Development Assistance Committee*, DAC), który wyznacza międzynarodowe standardy świadczenia pomocy rozwojowej. Członkiem DAC są nie tylko państwa, ale również UE jako organizacja, reprezentowana przez Komisję Europejską. W sumie DAC zrzesza 29 członków<sup>104</sup>, a ONZ, Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy mają status obserwatora. Wśród członków DAC nie ma państw rozwijających się, które również udzielają pomocy rozwojowej. Przykładem mogą tu być Chiny, które w ostatnich latach wykazują dużą aktywność w tym zakresie<sup>105</sup>, jak również Brazylia<sup>106</sup>, Turcja czy Indie. To, że państwa świadczące pomoc rozwojową nie są członkami DAC stwarza sytuacje, w których zaczynają obowiązywać różne standardy udzielania pomocy. Brak chęci przyjęcia obowiązujących standardów pomocy jest niejednokrotnie spowodowany faktem, że pomoc rozwojowa jest wykorzystywana w celu realizacji partykularnych interesów i poszukiwania nowych rynków zbytu, w praktyce zaś ma niewiele wspólnego z pomocą rozwojową w znaczeniu OECD.

Oprócz państw, pomoc świadczą organizacje międzynarodowe na czele z Unią Europejską (która jest największym multilateralnym dawcą pomocy),

<sup>104</sup> Oprócz Unii Europejskiej, DAC zrzesza 19 państw UE; są to m.in.: Polska (od 2013 r.), USA, Kanada, Australia, Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia, Szwajcaria i Norwegia.

<sup>105</sup> Więcej D. Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford 2009; C.M. Dent, *China and Africa Development Relations*, New York 2011.

<sup>106</sup> L. Cabral, J. Weinstock, *Brazil: an emerging aid player*, ODI Briefing Paper, October 2010.

International Development Association<sup>107</sup>, African Development Fund, The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, UNICEF, UNDP itp. oraz podmioty prywatne, jak np. Fundacja Billa i Melindy Gates.

Państwami-biorcami pomocy są państwa rozwijające się o niskim wskaźniku rozwoju społecznego. Listę państw-biorców co 3 lata publikuje DAC OECD<sup>108</sup>. Pomoc sklasyfikowana jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA) może być świadczona jedynie państwom ujętym na liście DAC<sup>109</sup>. Nie wyklucza to jednak świadczenia pomocy innym państwom. Wśród państw wskazanych przez DAC są zarówno państwa o bardzo niskim, jak i średnim dochodzie *per capita*, który jest mierzony na podstawie danych publikowanych przez Bank Światowy. Zgodnie ze wskazaniami ONZ, lista ta zawiera również państwa najsłabiej rozwinięte (ang. *Least Developed Countries*, LDCs). Państwa grupy G8, Unii Europejskiej oraz państwa, które mają już ustaloną datę wejścia do UE nie mogą być ujmowane na liście DAC. Członkostwo w DAC nie wpływa na możliwość uzyskiwania pomocy rozwojowej. Przez wiele lat państwa-dawcy były również biorcami pomocy. Obecnie żadne z państw członków DAC nie jest biorcą Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Jest jednak wiele państw, które zarówno udzielają pomocy, jak i same ją otrzymują<sup>110</sup>.

Zakres niniejszej pracy ogranicza się wyłącznie do omówienia pomocy rozwojowej świadczonej przez członka OECD DAC — Unię Europejską, nie uwzględniając jednak państw członkowskich UE (niezależnych dawców pomocy), a tylko pomoc udzielaną przez Instytucje UE. Jednocześnie analizie będzie poddawana jedynie ta pomoc, którą objęte są państwa znajdujące się na liście DAC OECD.

## 6. Zakres przedmiotowy polityki współpracy na rzecz rozwoju

Aby w pełni zrozumieć, jaki jest przedmiotowy zakres działań współpracy na rzecz rozwoju mającej na celu likwidację ubóstwa, należy zdefiniować pojęcie ubóstwa, którego likwidacja stanowi cel i zakres działań współpracy rozwojowej. Współcześnie rozumiane ubóstwo dalekie jest bowiem od słownikowego znaczenia — „brak środków do życia; duża bieda, niedostatek”<sup>111</sup> czy też „stan, w którym brakuje zwykłej lub społecznie akceptowalnej ilości pie-

<sup>107</sup> Fundusz Banku Światowego na rzecz Rozwoju.

<sup>108</sup> Lista państw beneficjentów ODA na lata 2012/2013, <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf> [Dostęp: 10.03.2014 r.].

<sup>109</sup> Na liście znajdują się prawie wszystkie państwa Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji.

<sup>110</sup> Przykładem mogą tu być: Chiny, Turcja, Brazylia czy RPA.

<sup>111</sup> E. Sobol, *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002.



niędzy lub dóbr materialnych”<sup>112</sup>. Według definicji ekonomicznej, ubóstwo to stan, w którym dochód w rodzinie nie spełnia ustalonych progów dla danego państwa. Zazwyczaj jest on mierzony w stosunku do rodzin, a nie poszczególnych jednostek, i jest dostosowany do liczby osób w rodzinie. Ekonomiści dążą w ten sposób do identyfikacji rodzin, których pozycja ekonomiczna plasuje się poniżej akceptowalnej normy minimalnej<sup>113</sup>. Definicje te w zasadzie stosuje Bank Światowy, który ustala granice ubóstwa w zakresie dochodów i poziomu konsumpcji<sup>114</sup> i wskazuje, że granicą ubóstwa jest życie za 1,25 dolara na dzień, co daje dochód niższy od 40 dolarów miesięcznie. W ten sposób Bank Światowy koncentruje się na niezdolności ludzi do generowania wystarczających dochodów na zakup środków niezbędnych do życia, wyeliminowanie ubóstwa zaś wiąże z możliwością osiągnięcia minimalnego poziomu życia<sup>115</sup>. Według Rady Gospodarczej i Społecznej, ubóstwo to rodzaj kondycji ludzkiej, charakteryzujący się trwałym i przewlekłym pozbawieniem dostępu do zasobów, możliwości, wyborów, bezpieczeństwa i energii potrzebnej do korzystania z odpowiedniego standardu życia, jak również praw obywatelskich, kulturalnych, gospodarczych, politycznych i społecznych<sup>116</sup>. Skrajne ubóstwo jest zaś definiowane jako połączenie braku dochodu z brakiem rozwoju ludzkiego oraz wykluczeniem społecznym<sup>117</sup>, które wpływają na różne aspekty życia, a jednocześnie poważnie ograniczają szansę na odzyskanie praw w przewidywalnej przyszłości<sup>118</sup>. Tak

<sup>112</sup> *New Encyclopedia Britannica*, 2006.

<sup>113</sup> *International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences*, Eds. N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford 2001.

<sup>114</sup> S. Chen, M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Washington 2008.

<sup>115</sup> Według Banku Światowego, ubóstwo to: „Poverty is pronounced deprivation in well-being, and comprises many dimensions. It includes low incomes and the inability to acquire the basic goods and services necessary for survival with dignity. Poverty also encompasses low levels of health and education, poor access to clean water and sanitation, inadequate physical security, lack of voice, and insufficient capacity and opportunity to better one's life”. World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York 2001, s. 15, [http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world\\_development\\_report\\_2000\\_2001/front\\_matter/WB.0-1952-1129-4.frontmatter](http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2000_2001/front_matter/WB.0-1952-1129-4.frontmatter) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>116</sup> UN, Economic and Social Council, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and The International Covenant on Economic, Social And Cultural Right*, 10.05.2001 (E/C.12/2001/10), para. 8.

<sup>117</sup> UN, Human Rights Council, *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social And Cultural Rights, Including The Right To Development, Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Arjun Sengupta, 28.02.2008 (A/HRC/7/15), para. 23 i nast.

<sup>118</sup> UN, Economic and Social Council, *The Realization of Economic, Social And Cultural Rights, Final report on human rights and extreme poverty*, submitted by the, Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy, 28.06.1996 (E/CN.4/Sub.2/1996/13), Annex III; zob. M.J. Wresinski, *Rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale présenté au nom du Conseil Economique et Social (France)*, 10/11.02.1987.

szeroki zakres postrzegania ubóstwa został przyjęty przez agendy ONZ, które w 1998 r. zdefiniowały ubóstwo jako: zaprzeczenie wyborów i możliwości, naruszenie godności ludzkiej, brak podstawowych zdolności do efektywnego uczestnictwa w społeczeństwie, brak dostępu do odpowiedniego pożywienia, odzieży, lekarza, szkoły, ziemi czy pracy, brak poczucia bezpieczeństwa, wykluczenie społeczne, podatność na bycie ofiarą przemocy i życie w środowisku niesprzyjającym, pozbawionym dostępu do wody i urządzeń sanitarnych<sup>119</sup>. Tym samym współcześnie dostrzega się fakt, że ubóstwo dotyka nie tylko sfery moralno-etycznej, ale również prawnoczułowieczej. Wskazuje się bowiem, że sam fakt życia w ubóstwie, który jest przyczyną braku dostępu do wielu dziedzin życia, narusza prawo do godności i równości człowieka, w tym prawa polityczne, obywatelskie, socjalne czy kulturalne<sup>120</sup>.

Wskazanie celu likwidacji ubóstwa w ramach podejmowanych przez UE działań i realizowanych polityk pozwala na klasyfikację poszczególnych działań. Pozostałe polityki UE realizujące elementy pomocy różnią się od pomocy rozwojowej przede wszystkim tym, że ich celem nie jest eliminacja ubóstwa, ale bezpieczeństwo, pomoc humanitarna, członkostwo w UE czy wymiana handlowa. Jednocześnie szerokie rozumienie, czym jest ubóstwo, przekłada się na zakres działań w ramach współpracy na rzecz rozwoju, czego przykładem są Milenijne Cele Rozwoju czy też obszary działań UE omówione w rozdziale piątym. Należy jednak zbadać, czy wszystkie działania podejmowane przez instytucje UE w ramach polityki rozwojowej *sensu stricto* w takim samym stopniu przyczyniają się do likwidacji ubóstwa i są uzasadnione ze względu na przedmiot współpracy. W ramach polityki współpracy na rzecz rozwoju niejednokrotnie wymienia się bowiem bardzo wiele obszarów działań na rzecz rozwoju. Wszystkie akty prawne, poczynając od deklaracji milenijnej, wskazują na co najmniej kilka aspektów, które przyczyniają się do rozwoju (edukacja, zdrowie, prawa człowieka itp.). Pozostaje pytanie, które z nich są najistotniejsze i nie tyle powodują rozwój, ile eliminują skrajne ubóstwo. Inne bowiem działania można zastosować w celu pomocy rozwojowej mieszkańcom slumsów w Nairobi, którzy rzeczywiście żyją w skrajnym ubóstwie, inne, by pomóc pozostałym mieszkańcom tego kraju, a jeszcze inne, by udzielić pomocy mieszkańcom

<sup>119</sup> UN Statement, June 1998 — podpisane przez dyrekcje wszystkich agencji ONZ.

<sup>120</sup> Human Rights Council, *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights*, submitted by the Special Rapporteur M. Sepúlveda Carmona on extreme poverty and human rights, 18.07.2012 (1/HRC/21/39), <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx> [Dostęp: 16.12.2015 r.]. W pkt. 16 pierwszej zasady stwierdzono: „Extreme poverty is a clear illustration of the indivisibility, interrelatedness and interdependence of human rights, given that persons living in poverty face daily violations of their civil, cultural, economic, political and social rights, which interact and mutually reinforce one another with devastating effects”. Zob. T. Pogge, *Severe poverty as a human rights violation. Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, Oxford 2007.

biedniejszych dzielnic Warszawy. Choć wszyscy oni mają prawo do rozwoju, nie każdy z nich jednak żyje w ubóstwie, czyli pozbawiony jest trwałego dostępu do podstawowych dóbr i zasobów. W rozdziale piątym niniejszej pracy szerzej zostały omówione takie aspekty, jak rozwój społeczny, w tym zdrowie, edukacja, równość kobiet i mężczyzn, dzieci i młodzieży, dobre rządzenie, na które składają się: dobre rządy, prawa człowieka i demokracja, społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne oraz bezpieczeństwo, żywność i zasoby naturalne, a w tym środowisko, walka z głodem i dostęp do wody, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz zatrudnienie i ochrona socjalna czy infrastruktura, pod kątem ich znaczenia nie tyle dla rozwoju, ile dla eliminacji ubóstwa. Wydaje się bowiem, że to właśnie likwidacja ubóstwa wyznacza zakres przedmiotowy działań, a wszystkie inne aspekty pomocy rozwojowej mają uzasadnienie jedynie wtedy, gdy przyczyniają się do rozwoju w znaczeniu eliminacji ubóstwa.

## **7. Prawo do rozwoju jako zobowiązanie na rzecz likwidacji ubóstwa**

Podstawy prawa do rozwoju, a tym samym uzasadnienia działań społeczności międzynarodowej na rzecz rozwoju do udzielania pomocy rozwojowej określił Kéba Mbaye w swoim wykładzie w Międzynarodowym Instytucie Praw Człowieka w 1972 r.<sup>121</sup> Zdaniem tego senegalskiego prawnika, prawo do rozwoju ma przede wszystkim zbiorowość, a poprzez nią każda jednostka ludzka. Przedmiotowo ujmuje on całokształt zagadnień rozwoju w wymiarze narodowym i międzynarodowym. Zwolennicy koncepcji prawa do rozwoju wskazują jako jego podstawę art. 55 i 56 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>122</sup>. Artykuł 55 stwierdza, że mając na uwadze stworzenie warunków stałości i dobrobytu, które są niezbędne do pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów, Narody Zjednoczone będą popierały: podniesienie stopy życiowej, pełne zatrudnienie i warunki postępu oraz rozwoju gospodarczego i społecznego. Jednocześnie wszyscy członkowie ONZ zobowiązują się podejmować wspólną i samodzielną akcję łącznie z Organizacją dla dopięcia celów wymienionych w art. 55 Karty. Prawne elementy prawa do rozwoju znajdujemy w takich dokumentach, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka<sup>123</sup> z 1948 r., która kładzie nacisk

<sup>121</sup> K. Mbaye, *Le droit au développement comme au droit de l'homme*, RDH/HRJ 1972, no. 2—3, s. 502 i nast.

<sup>122</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).

<sup>123</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka 1948 [Rezolucja 217 A (III)].

na obowiązek przestrzegania praw człowieka jako istotnego elementu „swobodnego rozwoju osobowości ludzkiej” (art. 22, 26, 29), a jednocześnie w art. 28 stwierdza, że: „Każdy człowiek ma prawo do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji byłyby w pełni realizowane”. Życie w ubóstwie niewątpliwie narusza również prawo do godności i równości człowieka. Wydaje się zatem, że przepisy te nie tylko akcentują, że obowiązek realizacji praw człowieka należy do społeczności międzynarodowej, ale również wskazują na tworzenie się nowego prawa, stanowiącego syntezę praw już obowiązujących<sup>124</sup>. Również w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka z 1966 r.<sup>125</sup> znajdziemy elementy prawa do rozwoju. W szczególności wyraża się ono w uznaniu prawa do samostanowienia w ścisłym połączeniu z prawem do rozwoju. Artykuł 1 Paktów stwierdza: „Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”. Pozostałe artykuły tego dokumentu przytaczają inne prawa będące elementami prawa do rozwoju. Życie w ubóstwie powoduje bowiem brak dostępu do podstawowych praw politycznych, obywatelskich, socjalnych i kulturalnych. Podkreślano to w trakcie obrad teherańskiej Konferencji Praw Człowieka w 1968 r., wskazując na niepodzielność praw człowieka oraz niemożność realizacji praw politycznych i obywatelskich w oderwaniu od praw socjalnych. Można zatem powiedzieć, że prawo do rozwoju stanowi syntezę obowiązujących praw ujętych w Paktach oraz w pozostałych konwencjach przyjętych w ramach ONZ<sup>126</sup>. I tak np. w Konwencji dotyczącej zwalczania wszelkich form dyskryminacji względem kobiet<sup>127</sup> art. 3 zapewnia możliwość pełnego rozwoju kobiet, a art. 14 podkreśla znaczenie kobiet w działaniu na rzecz rozwoju środowiska wiejskiego i korzyści z tego płynących.

Deklaracja o postępie społecznym i rozwoju, uchwalona przez ZO ONZ w 1969 r.<sup>128</sup>, wyznaczyła nowe kierunki rozwoju praw człowieka, akcentując współzależność postępu społecznego i rozwoju oraz praw człowieka. W Preambule nawiązała do osiągnięcia sprawiedliwego porządku społecznego oraz „międzynarodowego pokoju i solidarności”. Realizacja tych celów jest jednak

<sup>124</sup> K. Drzewicki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10, s. 85; A. Sengupta, *Right to Development as a Human Right*, „Economic and Political Weekly” 2001, vol. 36, no. 27.

<sup>125</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz.U. 1979, nr 38, poz. 169).

<sup>126</sup> Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22.04—13.05.1968 [U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968)].

<sup>127</sup> Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (Dz.U. 1982, nr 10, poz. 71).

<sup>128</sup> United Nation Declaration on Social Progress and Development, 30.12.1969 [U.N. Doc. A/7630 (1969)].

uzależniona od wspólnej troski społeczności międzynarodowej, będącej uzupełnieniem działań prowadzonych na poziomie narodowym (art. 9). Artykuły szczegółowe Deklaracji kreują zaś podstawy takich praw, jak: prawo do rozwoju, pokoju, środowiska, informacji czy wspólnego dziedzictwa ludzkości. Z tego też względu uważa się ten dokument za jedno z pierwszych źródeł praw trzeciej generacji<sup>129</sup>.

Formalnie prawo do rozwoju uznano w 1979 r., w rezolucji 5 (XXXV) Komisji Praw Człowieka, która potwierdziła, że „prawo do rozwoju jest prawem człowieka, i że równość możliwości rozwoju jest prerogatywą zarówno narodów, jak też jednostek w ramach narodów”<sup>130</sup>. Potwierdzeniem przyjętych rezolucji była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego z listopada 1979 r., uznająca prawo do rozwoju za prawo człowieka<sup>131</sup>, oraz rezolucja z 1979 r.; w rezolucji 36/133 z 1981 r. zaś stwierdzono, że prawo do rozwoju jest „niezbylwalnym prawem człowieka”<sup>132</sup>.

Znaczną rolę w definiowaniu i tworzeniu katalogu praw gwarantujących rozwój oraz prawo do rozwoju odegrały konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Za przykład niech posłuży Konwencja nr 141 dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym z 1977 r., która zobowiązuje państwa do efektywniejszego zaangażowania pracy pracowników rolnych na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, przez odpowiednie popieranie ich działań (w tym tworzenia określonych organizacji) i likwidację administracyjnych oraz innych przeszkód w prowadzeniu ich działalności<sup>133</sup>. Ponadto już w 1976 r. *Congress of Employment* MOP zdefiniował tzw. koncepcję rozwoju opartą na „podstawowych potrzebach”, na które składa-

---

<sup>129</sup> Prawa trzeciej generacji pojawiły się w 1972 r. w idei Vasaka wyodrębnienia nowej dziedziny prawa międzynarodowego — międzynarodowego prawa praw człowieka. Jako spójna forma zostały przedstawione podczas wykładu inauguracyjnego Międzynarodowego Instytutu Praw Człowieka w Strasburgu w 1979 r., w trakcie którego Vasak nazwał nową kategorię praw „prawami solidarnościowymi”. Autor ten dostrzegał w kształtowaniu się praw człowieka ewolucję, przebiegającą od dominacji teorii wolnościowych, polegających na podkreślanu autonomii jednostki, przez dostrzeżenie istoty roli uczestnictwa jednostki w życiu społecznym, aż do oceny praw zbiorowych. Stąd też typy praw człowieka nazywane są „generacjami”. W ten sposób kolejne generacje praw człowieka nie tyle wypierają czy zastępują poprzednie, ile je uzupełniają, tworząc coraz pełniejszy katalog. Więcej K. Drzewicki, *Trzecia generacja...*

<sup>130</sup> UN, Commission on Human Rights, Resolution 5 (XXXV), E/CN.4/1347.

<sup>131</sup> United Nation Resolution, *Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improvising the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*, 23.11.1979, 34/46.

<sup>132</sup> Więcej K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988.

<sup>133</sup> Więcej C.N.P. James, *International Development Agencies, Human Rights and Humane Development Projects*, 17, „Denver Journal of International Law and Policy” 1988—1989, 67, s. 74.

ją się: prawo do pożywienia, zdrowia i edukacji<sup>134</sup>. Inną wyspecjalizowaną organizacją, która pośrednio przyczyniła się do kształtowania prawa do rozwoju, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). W trakcie konferencji w 1979 r. (*World Congress on Agrarian Reform and Rural Development*) zwróciła ona uwagę na podstawowe znaczenie potrzeby „uczestnictwa” w pracy na rzecz rozwoju i roli pracowników rolnych i ich organizacji w tym procesie<sup>135</sup>.

Dopiero jednak w 1986 r. prawo do rozwoju zostało sformułowane i przyjęte na forum międzynarodowym jako rezolucja proklamująca<sup>136</sup>, a w 1993 r. potwierdzone w deklaracji z Wiednia. Pierwszy artykuł rezolucji definiuje prawo do rozwoju jako niezbywalne prawo człowieka, na mocy którego każda osoba i wszystkie ludy są uprawnione do uczestnictwa w przyczynianiu się do rozwoju i korzystaniu z rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturalnego i politycznego, dzięki któremu wszystkie prawa człowieka i podstawowe wolności mogą być w pełni realizowane<sup>137</sup>. Prawo do rozwoju ujęte jako norma programowa wymaga takiego działania państwa, a w zasadzie całej społeczności międzynarodowej, które umożliwia zarówno jednostkom, jak i całym społecznościom polepszanie swoich warunków bytowych. Tym samym prawo to nie jest jedynie zbiorem różnych praw, ale prawem do szeroko rozumianego procesu działań państw i społeczności międzynarodowej, zmierzających do poprawy jakości życia jednostek i zapewnienia im prawa do godności osobistej i wolności od ubóstwa oraz prawa do realizacji takiego życia, jakiego chcą<sup>138</sup>.

Przyjęcie prawa do rozwoju, zwłaszcza w znaczeniu „prawa do procesu zmierzającego do rozwoju”, przez społeczność międzynarodową wydaje się przełomowe dla funkcjonowania i uzasadnienia pomocy rozwojowej. Mimo że teoria ta powstała w latach 70. XX w., uwagi dotyczące komplementarności praw czło-

<sup>134</sup> ILO Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment. Conclusion of the World Employment Conference, 1979 (ILO 1979).

<sup>135</sup> Declaration of Principles and the Program of Action. Report on World Congress on Agrarian Reform and Rural Development (FAO 1979).

<sup>136</sup> United Nation Declaration on the Right to Development, 4.12.1986 (A/RES/41/128).

<sup>137</sup> Zostało to przedstawione w deklaracji z Wiednia z 1993 r., w pkt. 10, w której stwierdzono, że prawo do rozwoju jest uniwersalnym i niezbywalnym prawem i integralną częścią podstawowych praw człowieka (Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the UN World Conference on Human Rights, 25 June 1993).

<sup>138</sup> Zob. np. Commission on Human Rights, *Report of the Independent Expert on the Right to Development*, A. Sengupta, pursuant to General Assembly resolution A RES 54/175, 1999 oraz Commission on Human Rights Resolution, 2000 (E/CN.4/RES/2000/5); w pkt. 26a autor wskazuje: „The implementation of the right to development should be seen as an overall plan or programme of development where some or most of the rights are realized while no other rights are violated. In addition, there should be sustained overall growth of the economy, with increased provision of resources for the realization of those rights and with improved structure of production and distribution facilitating that realization”. Zob. też A. Sengupta, A. Negi, M. Basu, *Reflections on the Right To Development*, New Delhi 2005, s. 98–102.



wieka, jak również potrzeby zaangażowania w ich realizację nie tylko państw, ale całych społeczeństw zyskały na znaczeniu w związku z pogłębiającym się ubóstwem, jak i naruszeniem godności człowieka na całym świecie. Problemem nadal pozostaje implementacja prawa do rozwoju, w tym wskazanie podmiotu zobowiązanego do jego realizacji. Z tego też względu coraz częściej państwa rozwinięte twierdzą, że prawo do rozwoju jest syntezą praw już uwzględnionych w licznych konwencjach prawnocząłowieczych, postulując jednocześnie, że bez komplementarnego traktowania praw człowieka nie ma możliwości realnego rozwoju społecznego<sup>139</sup>. Wpływa to na politykę współpracy rozwojowej, w której coraz więcej działań skoncentrowanych jest na bezpośredniej lub pośredniej promocji praw człowieka (tzw. *Human Rights Based Approach to Development*)<sup>140</sup>. Należałoby jednak postawić pytanie, czy prawo do rozwoju w znaczeniu prawa do życia wolnego od ubóstwa i w kontekście regulacji prawnomiędzynarodowych w zakresie pomocy rozwojowej i opisanych wcześniej zobowiązań do likwidacji ubóstwa nie stało się zobowiązaniem *erga omnes*, istniejącym obok klasycznego, szerszego ujęcia prawa do rozwoju. Obecnie wszystkie organizacje wskazują likwidację ubóstwa jako cel współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto czynniki bezpośrednio odpowiedzialne za likwidację ubóstwa (np. dostęp do edukacji, służby zdrowia, wody, energii) są węższe niż szeroko rozumiane czynniki powodujące rozwój. Co za tym idzie, o wiele łatwiej jest zaobserwować rezultaty działań na rzecz eliminacji ubóstwa niż rozwoju. Współpraca na rzecz rozwoju (czyli mechanizmy pomocy rozwojowej) może być formą realizowania tego prawa przez społeczność międzynarodową w państwach rozwijających się. Takie ujęcie pozwoli nie tylko wskazać podmiot odpowiedzialny, ale uczynić działania na rzecz walki z ubóstwem bardziej spójnymi, efektywnymi i mierzalnymi, a tym samym szybciej podnieść standard życia najuboższych<sup>141</sup>. Wydaje się zatem, że wskazanie nowego zobowiązania społeczności międzynarodowej do eliminacji ubóstwa jest nie tylko uzasadnione prawem i praktyką międzynarodową, ale również szansą na poprawę jakości świadczonej pomocy i efektywności działań na rzecz najuboższych.

<sup>139</sup> A. Sen, *Human Rights and Development*, In: *Development as a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions*, Eds. B.A. Adreassen, S.P. Marks, Cambridge 2007, s. 1–8; M. Foresti, K. Higgins, B. Sharma, *Human rights and pro poor growth*, ODI, Project Briefing 2010, vol. 34.

<sup>140</sup> A. Hamm, *A Human Rights Approach to Development*, „Human Rights Quarterly” 2001, vol. 23, no. 4, s. 1005–1031; P. Uvin, *From the right to development to the rights-based approach: how ‘human rights’ entered development*, „Development in Practice” 2007, vol. 17, no. 4–5, s. 597–606.

<sup>141</sup> Więcej K. Cichos, *Wyeliminowanie ubóstwa nowym zobowiązaniem prawnomiędzynarodowym*, W: *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, T. 1, Red. A. Kalisz, Sosnowiec 2015, s. 57 i nast.

## 8. Wyodrębnienie unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju

W niniejszym rozdziale umiejscowiono unijną politykę współpracy na rzecz rozwoju, a tym samym zakwalifikowano ją do odpowiedniego rodzaju kompetencji UE, wskazano różnice pomiędzy polityką na rzecz rozwoju a pozostałymi obszarami działania UE wykorzystującymi elementy pomocy rozwojowej oraz wyodrębniono zakres podmiotowy i przedmiotowy unijnej współpracy na rzecz rozwoju.

### 8.1. Współpraca na rzecz rozwoju a kategorie kompetencji UE

#### 8.1.1. Zasada kompetencji przyznanych

Artykuł 5 TUE wskazuje, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, a wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Oznacza to, że Unia Europejska może działać jedynie w zakresie powierzonych jej kompetencji, których podstawą jest, jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu *Van Gend i Loos*<sup>142</sup>, przeniesienie suwerennych kompetencji państw członkowskich na organizację. Kompetencje powierzane są UE do osiągnięcia określonych w traktatach celów, natomiast wszelkie kompetencje nieprzyznane UE należą do państw członkowskich<sup>143</sup>. TFUE wyróżnia trzy kategorie kompetencji: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje wspierające<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Wyrok ETS w sprawie C-26/62 *Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen*, z 5 lutego 1963 r.

<sup>143</sup> Trybunał Sprawiedliwości w swym orzecznictwie wskazuje jednak na (trwałe) ograniczanie przez państwa ich praw suwerennych na rzecz Wspólnoty Europejskiej (transfer uprawnień), co pozwala stworzyć wspólnotowy porządek prawny (wyroki wstępne z lat 60. i 70. w sprawach C-6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, C-26/62 *Van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, opinia Trybunału nr 1/91 dotycząca Umowy o EOG). Jest to interpretowane nie jako utrata suwerenności przez państwa, lecz jako zgoda na wykonywanie kompetencji państwowych przez Wspólnotę w zakresie oznaczonym traktatem lub jako zgoda na wykonywanie kompetencji państwowych w oznaczony traktatem sposób. Zob. też P. Saganek, *Podział kompetencji między Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.

<sup>144</sup> Więcej J. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, W: *Ustrój Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. I-63—I-80.



### 8.1.2. Kategorie kompetencji

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej po raz pierwszy wprowadził wyraźne rozróżnienie kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Artykuł 3 TFUE definiuje trzy podstawowe rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje wspierające. Jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE)<sup>145</sup>. Kompetencje dzielone realizowane są zarówno przez Unię, jak i państwa członkowskie, jednakże państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). W punkcie 5 art. 2 TFUE wskazuje, że w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w traktatach Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach<sup>146</sup>. Polityka współpracy na rzecz rozwoju została co prawda zakwalifikowana do kompetencji dzielonych, jednakże nadała jej szczególny status.

Kompetencje dzielone to drugi (po wyłącznych), a jednocześnie najczęściej spotykany typ kompetencji wskazany w art. 4 TFUE. Doktryna określa je mianem kompetencji konkurencyjnych<sup>147</sup>. Artykuł 4 ust. 1 TFUE wskazuje, że Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w art. 3 i 6. W artykule 4 ust. 2 TFUE podaje przykładowy wykaz kompetencji, w ust. 3 i 4 zaś wskazuje dwa przykłady mające charakter szczególny. Artykuł 2 ust. 2 i art. 4 TFUE nie są przepisami kompetencyjnymi (nie stanowią podstawy prawnej działań UE, a jedynie określenie zakresu kompetencji unijnych), dlatego też nie wywołują bezpośredniego skutku. Traktat z Lizbony jest pierwszym traktatem regulującym kompetencje inne niż wyłączne. Traktat z Nicei w art. 133 ust. 6 wskazywał, że pewne umowy — włączone do zakresu wspólnej polityki handlowej — należały do kompetencji dzielonych, jednak nie definiował, co

<sup>145</sup> Zgodnie z art. 3 TFUE, do kompetencji tych należą następujące dziedziny: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa.

<sup>146</sup> Zgodnie z art. 6, do kompetencji tych należą następujące dziedziny: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna.

<sup>147</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 133.

oznaczają „kompetencje dzielone”, co czyni art. 2 TFUE, określając je jako te, które Unia dzieli z państwami członkowskimi. Protokół 25 uzupełnia, że jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, to zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, a nie całej dziedziny<sup>148</sup>. W praktyce oznacza to, że UE może prowadzić niezależną politykę w tych dziedzinach, a jednocześnie nie zabrania państwom członkowskim podejmować własnych działań w obszarach nieuregulowanych. Ponadto UE może w każdej chwili podjąć działania koordynacyjne regulujące poszczególne kwestie.

Traktat z Lizbony zdefiniował *de facto* praktykę wykształconą na przestrzeni lat np. na gruncie orzecnictwa TS w zakresie polityki rolnej, dotyczącego wykluczenia kompetencji państwa wskutek działań WE. W sprawie z 1969 r. *Hauptzollamt Hamburg v. Bollman*<sup>149</sup> TS stwierdził, że państwa nie mogą podejmować działań, które by modyfikowały rozporządzenia Wspólnoty. W kolejnych sprawach reguła ta została doprecyzowana. I tak np.<sup>150</sup> w sprawie C-159/73 TS wskazał, że reguły dotyczące wspólnej organizacji rynku cukru stanowią zamknięty system i państwa członkowskie nie mają kompetencji do uzupełniania luk przez zastosowanie prawa wewnętrznego<sup>151</sup>. Jednocześnie w sprawie *Variola*<sup>152</sup> ETS orzekł, że państwo nie może stanowić przepisów krajowych, które powielaby rozporządzenie WE. Tym samym nie jest możliwe tworzenie prawa sprzecznego z rozporządzeniem ani też wkraczającego w sferę regulowaną rozporządzeniem. W literaturze określano tę konstrukcję jako *pre-emption*, czyli „efekt zajętego pola (lub skutek prekluzyjny)”, a obszar wykształconych kompetencji przejętych przez Wspólnotę nazywano „strefą zajętego pola”<sup>153</sup>. I choć oficjalnie nazewnictwo to nie jest stosowane, wydaje się, że art. 2 ust. 2 TFUE *de facto* skonstytucjonalizował wykształconą wskutek orzecnictwa regułę przejęcia.

<sup>148</sup> Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych (Dz.Urz. UE C 326/201 z 26.10.2012 r.).

<sup>149</sup> Wyrok ETS w sprawie 40/69 *Hauptzollamt Hamburg v. Bollman*.

<sup>150</sup> Inne sprawy dotyczące kompetencji Wspólnoty: Wyrok ETS w sprawie C-39/70 *Nord-deutsches Vieh- und Fleischkontor v. Hauptzollamt Hamburg St Annen*; Wyrok ETS w sprawie C-35/71 *Schleswig-Holsteinische landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft eGmbH v. Hauptzollamt Itzehoe*; Wyrok ETS w sprawie C-22/70 *Komisja v. Rada* (sprawa ERTA).

<sup>151</sup> Wyrok ETS w sprawie C-159/73 *Hannoverische Zucker v. Hauptzollamt Hannover*.

<sup>152</sup> Wyrok ETS w sprawie C-34/73 *Fratelli Variola Spa v. Amministrazione delle finanze dello Stato*.

<sup>153</sup> Więcej w: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. 1, Red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 205—206. Na wykształcenie się strefy kompetencji Wspólnoty wpłynęły m.in. orzeczenia: Wyrok ETS w sprawie C-51/74 *P.J. van der Hulst's Zonen v. Produktschap voor Siergewassen*; Wyrok ETS C-60/75 *Russo v. AIMA*; Wyrok ETS w sprawie C-31/74 *Gali*; Wyrok ETS w sprawie C-88-90/75 *Societa SADAM*; Wyrok ETS w sprawie C-216/86 *F. Antonin v. Prefetto di Milano*.

W Traktacie z Lizbony politykę współpracy na rzecz rozwoju zakwalifikowano do kompetencji dzielonych. Nie została ona jednak wyszczególniona, jak większość obszarów, w ust. 2, ale oddzielnie w ust. 4 art. 4 TFUE, który stwierdza, że w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji. Tym samym mimo że współpracę na rzecz rozwoju zakwalifikowano do kompetencji dzielonych, nie ma do niej zastosowania doktryna zajętego pola, która tę grupę kompetencji charakteryzuje. Jest to dość kontrowersyjne rozwiązanie. Według P. Saganka, pozbawienie tych obszarów współpracy efektu zajętego pola to przykład „braku logiki twórców schematu zawartego w TFUE”<sup>154</sup>. Pojawia się zatem pytanie, czy współpraca na rzecz rozwoju faktycznie należy do kompetencji dzielonych. Wydaje się, że zaliczenie współpracy na rzecz rozwoju do kompetencji dzielonych, z jednoczesnym umożliwieniem realizacji tych kompetencji przez państwa członkowskie, jest próbą kompromisu między akceptacją faktu, że polityka rozwojowa stanowi element polityki zagranicznej państw członkowskich a chęcią celowego uniezależnienia, wyszczególnienia i wyłączenia jej właśnie z obszarów zainteresowań polityki zagranicznej. Artykuł 208 TFUE stwierdza, że polityka Unii i polityka państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie. Przyjmowanie kolejnych dokumentów, zarówno w ramach prawodawstwa UE, jak i prawa międzynarodowego, przyczynia się do zwiększania spójności działań instytucji UE z politykami rozwojowymi poszczególnych państw. Dotychczas nie wprowadzono jednak żadnych efektywnych mechanizmów, które miałyby ułatwić owe „uzupełniania”, i polityki rozwojowe poszczególnych państw niejednokrotnie odbiegają od ustanowionych standardów. Tematem niniejszej pracy nie jest jednak ocena spójności działań UE i państw członkowskich, ale ocena wpływu regulacji prawnych na jakość świadczenia pomocy na rzecz rozwoju przez instytucje UE. Z tego też względu analiza prawa będzie dotyczyła jedynie jego bezpośredniego wpływu na działania instytucji UE w obszarze polityki na rzecz rozwoju.

Niewłaściwa interpretacja art. 4 TFUE może sprawić, że polityka na rzecz rozwoju, zamiast sklasyfikowania w ramach kompetencji dzielonych, będzie postrzegana jako kompetencja wspierająca. W ramach kompetencji wspierających Unia wspiera, ale nie zastępuje polityk państw członkowskich. Gdyby jednak faktycznie celem prawodawcy było zwiększenie koordynacji polityki rozwojowej, zakwalifikowałaby ona politykę na rzecz rozwoju do kompetencji wspierających, nie pozostawiając żadnych wątpliwości. Nie uczyniono tego jednak, zatem były ku temu powody, a przede wszystkim potrzeby wynikające ze specyfiki tej polityki, które uzasadniają przypisanie jej do kompetencji dzielonych.

---

<sup>154</sup> *Traktat...*, s. 208.

W tym kontekście powstaje kolejne pytanie, a mianowicie czy art. 210 TFUE można uznać za *lex specialis* w stosunku do art. 4 TFUE<sup>155</sup>. Wydaje się bowiem, że polityka na rzecz rozwoju została celowo oddzielona od polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, regulowanej przez art. 24 ust. 3 TUE. Na podstawie art. 24 TUE państwa członkowskie są zobowiązane jedynie do popierania, aktywnie i bez zastrzeżeń, polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz szanowania działań Unii w tej dziedzinie, a w przypadku polityki rozwojowej powinny dążyć do komplementarności swoich działań z działaniami instytucji UE. Ponadto na podstawie art. 209 TFUE Parlament Europejski i Rada przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, co umożliwi kontrolę zasady subsydiarności przez parlamenty narodowe państw członkowskich. Jest to jednak kolejny argument świadczący o tym, że obszar pomocy na rzecz rozwoju należy do kompetencji dzielonych. Ponadto dowodem na to, że jest to prawo szczególne, mogą być również aspekty prawnohistoryczne. Pierwotnie polityka na rzecz rozwoju nie była częścią polityki zagranicznej, lecz częścią polityki handlowej. Na podstawie Traktatu z Lizbony polityka handlowa została zakwalifikowana do kompetencji wyłącznych, które wykonuje Komisja Europejska. Tym samym trudno byłoby wskazać powody, dla których polityka, funkcjonująca w ramach UE jako element polityki, którą Unia sprawuje wyłącznie, miałaby zostać zaliczona do obszarów działań, które jedynie wspiera, czy też w ogóle do polityki zagranicznej, która ma całkowicie szczególny charakter w ramach działań UE, a kompetencje UE są w tym obszarze najsłabsze. Wydaje się zatem, że polityka na rzecz rozwoju powinna być traktowana jako kompetencja dzielona, a przyjmowane w tym obszarze regulacje winny zmierzać do jak największej spójności polityki rozwojowej UE z państwami członkowskimi, czemu powinno służyć wykorzystywanie zwykłej procedury prawodawczej. Jednocześnie warto zasygnalizować, że przekazywanie możliwości wykonywania polityki na rzecz rozwoju Wysokiemu Przedstawicielowi do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest całkowicie niezasadne i niezgodne z art. 4 TFUE, co szerzej zostanie omówione w kolejnych rozdziałach.

---

<sup>155</sup> S. Duke, S. Blockmans, *The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, European Institute of Public Administration, 2010, [http://www.eipa.eu/files/repository/20100504120827\\_RiposteEurostep3May2010.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/20100504120827_RiposteEurostep3May2010.pdf) [Dostęp: 16.12/2015 r.].

## 8.2. Polityka współpracy na rzecz rozwoju a inne wybrane polityki UE

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę poszczególnych obszarów działań UE, w tym europejskiej polityki sąsiedzkiej, pomocy humanitarnej, współpracy handlowej, rozwojowych funduszy przedakcesyjnych i pomocowych funduszy wewnętrznych. Działania te zostały wybrane, gdyż w ramach ich realizacji częściowo są wykorzystywane elementy polityki rozwojowej. Jednak z uwagi na specyfikę nie można ich zakwalifikować jako unijnej pomocy rozwojowej *sensu stricto*.

### 8.2.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Artykuł 208 TFUE potwierdza, że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami jej działań wewnętrznych. Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które legły u podstaw jej koncepcji, rozwoju i rozszerzenia, i które zamierza ona wspierać na świecie, jak: demokracja, państwo prawne, powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, zasady równości i solidarności oraz poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego. W art. 208 TFUE wskazano również, że w realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia powinna brać pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju. Jednocześnie działania Unii w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym w szczególności pomocy w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi innymi niż kraje rozwijające się powinny być spójne z polityką Unii na rzecz rozwoju i prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych. Wymienione artykuły ukazują, jak bardzo współpraca rozwojowa powiązana jest z polityką zagraniczną, a zasadność, skutki tego rozwiązania oraz rola i funkcja Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (Wysokiego Przedstawiciela) w zakresie polityki rozwojowej omówione zostaną w rozdziale czwartym niniejszej monografii<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Zob. też S. Lucarelli, I. Manners, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, New York 2006.

### 8.2.2. Europejska Polityka Sąsiedztwa

Nie wszystkie programy UE polegające na wsparciu finansowym dla państw trzecich są programami pomocy rozwojowej. Część z nich funkcjonuje w ramach polityki zewnętrznej Unii. Przykładem jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), która od 2004 r. jest polityką Unii Europejskiej skierowaną do państw sąsiadujących nieobjętych obecnie perspektywą członkostwa. Podstawą prawną funkcjonowania EPS jest art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Obecnie EPS obejmuje relacje Unii Europejskiej z piętnastoma państwami sąsiadującymi oraz z Autonomią Palestyńską. Polityka sąsiedztwa jest finansowana w głównej mierze z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)<sup>157</sup>, uzgodnionego na perspektywę 7 lat. Budżet ENPI w latach 2007—2013 wynosił 11,18 mld euro, na lata 2013—2020 zaś przewidziano 15 432,63 mln euro. Niemniej jednak w związku z inną podstawą prawną, jak również innym celem polityki sąsiedzkiej, jakim niewątpliwie jest stabilizacja i bezpieczeństwo regionu, Europejska Polityka Sąsiedztwa nie stanowi części polityki rozwojowej i co do zasady nie będzie analizowana w niniejszej pracy<sup>158</sup>.

### 8.2.3. Pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna, podobnie jak polityka sąsiedzka, jest regulowana Traktatem z Lizbony, odrębnie od polityki rozwojowej. Pomocy humanitarnej poświęcono rozdział 3 tytułu III TFUE *Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna*. Artykuł 214 TFUE wskazuje, że działania Unii w dziedzinie pomocy humanitarnej są prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych. Ponadto działania te mają na celu „niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywio-

<sup>157</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L 310/01 z 9.11.2006 r.).

<sup>158</sup> Więcej A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013; *Europejska Polityka Sąsiedzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012; *The European Neighborhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Eds. R.G. Whitman, S. Wolff, Hampshire 2012; J. Warwick, K.O. Lang, *European Neighbourhood Policy: Challenges for the EU-policy Towards the New Neighbours*, Leverkusen 2007.



łowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich różnych sytuacji”<sup>159</sup>. Szczegółowo pomoc humanitarną reguluje konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej<sup>159</sup>, który wskazuje, że obejmuje ona działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony, których celem jest ratowanie i ochrona życia w sytuacji kryzysu humanitarnego lub bezpośrednio w jej następstwie, ale również działania służące ułatwianiu lub uzyskiwaniu dostępu do ludzi znajdujących się w potrzebie służące swobodnemu przekazywaniu pomocy. Pomoc humanitarna koncentruje się głównie na dostawach odpowiednich towarów i usług lub pomocy technicznej w celu zarządzania kryzysami dotyczącymi ludność spoza Unii. Pomoc ta obejmuje przede wszystkim pomoc doraźną, pomoc żywnościową oraz pomoc dla uchodźców i osób wysiedlonych. W ramach Unii komórką KE odpowiedzialną za udzielanie pomocy humanitarnej jest Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO)<sup>160</sup>, która w tym celu współpracuje zarówno z ONZ, jak również z organizacjami pozarządowymi pracującymi na danym terenie<sup>161</sup>. W odróżnieniu od polityki współpracy na rzecz rozwoju, pomoc humanitarna ma charakter doraźny, ukierunkowany na cel, jakim jest przeciwdziałanie skutkom klęsk i niesienie co do zasady doraźnej, a nie długofalowej pomocy ukierunkowanej na likwidację ubóstwa. Tym samym nie jest objęta zakresem niniejszej pracy.

#### 8.2.4. Wspólna polityka handlowa

Współpracę handlową UE reguluje tytuł II części V TFUE. Zgodnie z art. 206 TFUE, Unia przyczynia się do „harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier”. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. W kontekście pomocy rozwojowej znaczną rolę odgrywają umowy handlowe podpisywane z państwami rozwijającymi się.

<sup>159</sup> Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* (Dz.Urz. UE C 25/01 z 30.01.2008 r.).

<sup>160</sup> Więcej o Dyrekcji i działaniach UE na rzecz pomocy humanitarnej na oficjalnej stronie ECHO: [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>161</sup> Więcej o unijnej pomocy humanitarnej Komisja Europejska, *Humanitarian aid and civil protection. Helping victims of disasters and conflicts, and protecting those at risk*, Luksemburg 2013, <http://bookshop.europa.eu/en/humanitarian-aid-and-civil-protection-pbNA7012029/?CatalogCategoryID=oBoKABstxf4AAAAEjJocY4e5K> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

Ich przykładem są umowy stowarzyszeniowe z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz negocjowane od ponad 10 lat w ramach 7 grup regionalnych<sup>162</sup> umowy o partnerstwie gospodarczym (ang. *Economic Partnership Agreements*, EPA). EPA to program mający na celu utworzenie strefy wolnego handlu (FTA) pomiędzy Unią Europejską a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Docelowo mają one znieść preferencje handlowe, które zostały ustanowione między UE a krajami AKP, a także stopniowo likwidować bariery handlowe między partnerami. Ma to dostosować relacje UE z AKP do wymagań Światowej Organizacji Handlu (WTO), która zarzuca UE ich dotychczasowy dyskryminujący charakter<sup>163</sup>.

Wokół EPA powstało wiele kontrowersji. Organizacje pozarządowe zwróciły uwagę, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że umowy te nie będą służyć rozwojowi państw najuboższych<sup>164</sup>. Skutki umów mają być łagodzone przez programy rozwojowe. Dotychczas negocjacje zdołano wstępnie zakończyć z państwami Afryki Zachodniej, dla której przewidziano również uruchomienie programu rozwojowego w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym dla Afryki Zachodniej (ang. *Economic Partnership Agreement Development Program*, EPADP), częściej określanego za pomocą francuskiego akronimu PAPED. Program ten stanowi ramy instytucjonalne mające na celu wsparcie rozwoju regionu, umożliwiające czerpanie korzyści płynących z umów EPA, jak również złagodzenie jego ewentualnych negatywnych skutków. W Konkluzjach Rady z 10 maja 2010 r.<sup>165</sup> wskazano między innymi, że program będzie stanowił wsparcie dla pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez

---

<sup>162</sup> W tym z: Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej, Afryką Centralną, Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju (SADC), Wspólnotą Afryki Wschodniej (EAC), Afryką Południowo-Wschodnią (ESA), Karaibami (CARIFORUM) i Regionem Pacyfiku.

<sup>163</sup> Na przykład konflikt w sprawie importu bananów. Zob. P. Sutton, *The Banana Regime of the European Union, the Caribbean, and Latin America*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs” 1997, vol. 39, Issue. 2, s. 5–36; M. Lightner, M. O’Mara, *The Banana Trade War*, Stanford 1999, [https://web.stanford.edu/class/e297c/trade\\_environment/wheeling/hbanana.html](https://web.stanford.edu/class/e297c/trade_environment/wheeling/hbanana.html) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>164</sup> Przykładem jest kampania Stop EPA Campaign, w ramach której zarówno organizacje europejskie, jak i afrykańskie protestowały przeciwko podpisaniu tego porozumienia. W tym celu w listopadzie 2004 r. ok. 20 największych organizacji wydało dokument *Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form*, w którym przedstawiono dowody na to, że porozumienia te nie będą służyć państwom rozwijającym się, <http://www.stopepa.de/img/six-questions-on-epas.pdf> [Dostęp: 12.03.2014 r.].

<sup>165</sup> Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych z 10 maja 2010 r. dotyczące *Programu rozwojowego w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym* (PAPED), (dok. 9 597/10); tekst dokumentu został przyjęty w ramach Grupy Roboczej do spraw Krajów AKP, 26.04.2010 r. Zob. Komitet Stałych Przedstawicieli/Rada, *Projekt konkluzji Rady — Program rozwojowy w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym* z 26 kwietnia 2010 r. (28.04), (8950/10). Zob. Konkluzje Rady z 17 marca 2014 r. w sprawie *Programu rozwojowego dla Afryki Zachodniej w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym* (PAPED), (7736/14).



EPA, przede wszystkim w dostosowaniu podaży do warunków szerszego dostępu do rynków europejskich<sup>166</sup>, jak również wsparcie dla PAPED ma być „zgodne z podstawowym celem współpracy rozwojowej UE, tj. zwalczaniem ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju, wraz ze staraniami o realizację Milenijnych Celów Rozwoju” (pkt 11). W Konkluzjach wyrażono także potrzebę ustanowienia źródeł finansowania PAPED, z którego realizowana będzie pomoc dla krajów Afryki Zachodniej, umożliwiającą im sprawną integrację z gospodarką regionalną i światową. Na lata 2010—2015 przeznaczono na ten cel ok. 6,5 mld euro (pkt 10). Negocjacje EPAs nadal trwają. Trudno przewidzieć, czy ostatecznie umowy te zostaną podpisane i jaki mogą wywrzeć wpływ na politykę współpracy rozwojowej. Z uwagi na inną podstawę prawną, cel, zakres kompetencji itp. współpraca handlowa ani też poszczególne obszary działań nie będą przez nas omawiane, gdyż nie wchodzą w zakres przedmiotowy i podmiotowy współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu niniejszej pracy<sup>167</sup>.

### 8.2.5. Europejska polityka rozszerzenia

Poza polityką pomocy rozwojowej znajdują się również fundusze przedakcesyjne, których celem jest między innymi: rozwój społeczności lokalnych, restrykturyzacja rolnictwa czy rozwój zasobów ludzkich państw chcących wstąpić do UE. Powstanie poszczególnych funduszy pierwotnie wiązało się z potrzebą zrównania gospodarek państw będących członkami Wspólnot z gospodarkami państw przystępujących. Początkowo programy pomocowe były skierowane do

<sup>166</sup> Program PAPED ma służyć realizacji 5 podstawowych celów, do których należą: promowanie dywersyfikacji i wzrostu zdolności produkcyjnych; rozwój handlu w regionie oraz poprawa dostępu do rynków wewnętrznych; wzmocnienie infrastruktury; przeprowadzenie niezbędnych dostosowań i identyfikacji potrzeb związanych z handlem; wdrożenie monitoringu i ocena EPA.

<sup>167</sup> Więcej o EPA w: C. Jakobeit, *Economic Partnership Agreements (EPAs) with Sub-Saharan Africa*, In: *Interregionalism and the European Union, A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Eds. M. Teló, L. Fawcett, F. Ponjaert, Farnham 2015, s. 127—138; D. Toornstra, *Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts And Key Issues*, Spring 2012, Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD) in co-operation with the Policy Department of DG EXPO, [http://abepa.gov.ag/download/relevant\\_trade\\_agreements/Economic%20Partnership%20Agreement%20EU-ACP%20-%20Facts%20and%20Key%20Issues.pdf](http://abepa.gov.ag/download/relevant_trade_agreements/Economic%20Partnership%20Agreement%20EU-ACP%20-%20Facts%20and%20Key%20Issues.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.]; S. Bilal, F. Rampa, *Alternative (to) EPAs. Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU*, ECDPM Policy Management Report 11, Maastricht 2006: ECDPM, <http://ecdpm.org/publications/alternative-epas-possible-scenarios-future-ACP-trade-relations-eu/> [Dostęp: 16.12.2015 r.]; C. Stevens, J. Kennan, *EU-ACP Economic Partnership Agreements: the effects of reciprocity*, Institute of Development Studies, Sussex 2005, <http://www.ids.ac.uk/files/CSEPARCEBP2.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

państw, które już przystąpiły do WE. W ten sposób powstały: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej czy Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. Każdy z tych funduszy miał określone cele i zadania na dany rok. Z czasem zaczęto tworzyć programy kilkuletnie, których cele stawały się o wiele szersze<sup>168</sup>. Utworzono również fundusze przedakcesyjne, czego przykładem może być program PHARE<sup>169</sup>. Program PHARE został ustanowiony rozporządzeniem Rady UE z grudnia 1989 r.<sup>170</sup> o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski. W 2007 r. PHARE został przekształcony w nowy program, tzw. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej<sup>171</sup> (ang. *Instrument for Pre-accession Assistance*)<sup>172</sup>. Oprócz wymienionych programów, powołano Specjalny Program Akcesyjny dla Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, SAPARD)<sup>173</sup>, zapewniający pomoc finansową krajom ubiegającym się o członkostwo w Unii Europejskiej w zakresie modernizacji rolnictwa i poprawy infrastruktury<sup>174</sup>, oraz Przedakcesyjny Instrument Polityki Struktural-

<sup>168</sup> E. Kornberg-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010, s. 83; *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007—2013, cz. 1. Przewodnik po funduszach UE dla jednostek samorządu terytorialnego*, Red. M. Szczepański, Warszawa 2007. Zob. Rozporządzenie Rady (WE) 1084/2006 z dn. 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.Urz. UE L 210/79 z 31.07.2006 r.).

<sup>169</sup> Nazwa PHARE jest skrótem oryginalnej nazwy programu *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

<sup>170</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dn. 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.Urz. WE L 375/11 z 23.12.1989 r.).

<sup>171</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dn. 17 lipca 2006 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), (Dz.Urz. UE L 210/82 z 31.07.2006 r.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 540/2010 z dn. 16 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), (Dz.Urz. UE L 158/7 z 24.06.2010 r.).

<sup>172</sup> Więcej: K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 325 i nast.; Komisja Europejska — Dyrekcja Generalna do spraw Rozszerzenia, IPA: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, *Nowy wymiar pomocy UE w procesie rozszerzenia*, Luksemburg 2009, file:///C:/Users/Nika/Downloads/A28107176PLC\_002.pdf [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>173</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dn. 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.Urz. WE L 161/87 z 23.12.1999 r.).

<sup>174</sup> OECD, *Review of Agricultural Policies OECD Review of Agricultural Policies: Bulgaria 2000*, Paris 2000, s. 153—154; T. Doucha, D. Vanek, *Interactions between Agricultural Policy and Multifunctionality in Czech Agriculture*, In: *The Development Dimension Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Ed. D. Dimitris, Paris, OECD, 2006, s. 239—246.

nej (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, ISPA)<sup>175</sup>, mający na celu pomoc krajom kandydującym w osiągnięciu standardów i norm Unii Europejskiej w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska<sup>176</sup>. Utworzono również programy pomocy technicznej, takie jak TAIEX (ang. *Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the European Commission*) i TWINNING, które są skierowane do beneficjentów<sup>177</sup> instrumentów przedakcesyjnych (IPA) oraz ENPI. TAIEX został zainicjowany przez Komisję Europejską w 1996 r.<sup>178</sup>, TWINNING zaś w 1998 r. Instrument TAIEX ma na celu wsparcie wdrażania, stosowania i egzekwowania prawodawstwa UE<sup>179</sup>. Program TWINNING polega przede wszystkim na partnerskiej współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi z krajów dawcy i biorcy pomocy<sup>180</sup>.

Wszystkie wymienione fundusze różnią się zarówno zakresem przedmiotowym, jak i podmiotowym od współpracy na rzecz rozwoju. Są skierowane do państw będących potencjalnymi członkami UE, a tym samym nieznajdujących się na liście DAC OECD. Ponadto ich celem jest przystosowanie prawodawstwa i gospodarki poszczególnych państw do członkostwa w UE, a nie likwidacja ubóstwa. Mimo że są to fundusze rozwojowe, nie można zakwalifikować ich do oficjalnej pomocy rozwojowej w znaczeniu OECD<sup>181</sup>.

<sup>175</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dn. 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.Urz. WE L 161 z 26.06.1999 r.) oraz decyzja Komisji z dn. 7 marca 2000 r., ustalająca indykatory podziału pomiędzy kraje beneficjentów całkowitej kwoty pomocy wspólnotowej w ramach Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, C(2000) 552 (Dz.Urz. WE L72/21 z 21.03.2000 r.).

<sup>176</sup> Opis programu: Commission Staff Working Document, *Annex to the Report from the Commission Annual Report of the Instrument for Structural Policy For Pre-Accession*, (ISPA) 2006 {COM(2007) 685 final}, 7.11.2007, SEC(2007) 1467; A.F. Tathan, *Enlargement of the European Union*, London 2009, s. 297–298.

<sup>177</sup> TAIEX obejmuje: Chorwację, Islandię, Turcję, Macedonię, Czarnogórę, Serbię, Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Kosowo, turecką część Cypru, Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordan, Liban, Libię, Mołdawię, Maroko, Palestynę, Syrię, Tunezję, Ukrainę i Rosję.

<sup>178</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dn. 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego (Dz.Urz. WE L 189/01 z 30.07.1998 r.).

<sup>179</sup> Więcej o programie TAIEX na oficjalnej stronie programu: [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/index_en.htm) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>180</sup> Zasady programu reguluje *Podręcznik współpracy bliźniaczej*. Zob. European Commission, *Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual*, Revision 2012, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/2012/manual\\_may\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/2012/manual_may_2012.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.]; *Podręcznik współpracy bliźniaczej dla dawców pomocy*, Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2010, [http://twinning.polskawue.gov.pl/hlp/files.nsf/0/7EFAF0D797C68A7CC12577230041F58B/\\$file/Podrecznik\\_kwiecien\\_2010.pdf](http://twinning.polskawue.gov.pl/hlp/files.nsf/0/7EFAF0D797C68A7CC12577230041F58B/$file/Podrecznik_kwiecien_2010.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>181</sup> Zob. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; E. Kornberg-Sokołowska, J. Zdankiewicz, R. Cieślak, *Jed-*

## 9. Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że w ramach polityki rozwojowej UE można wyróżnić politykę rozwojową *sensu stricto* i *sensu largo*. Polityka rozwojowa UE w węższym znaczeniu ogranicza się do działań podejmowanych na podstawie art. 208 i nast. TFUE, a jej celem jest likwidacja ubóstwa. Polityka rozwojowa w znaczeniu szerszym (*sensu largo*) może oznaczać wszelkie działania na rzecz państw rozwijających się, w tym np.: w ramach polityki sąsiedzkiej, działania na rzecz demokratyzacji i promocji praw człowieka, jak również pokoju i bezpieczeństwa, bez względu na ich cel oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy działań. Artykuł 4 TFUE w sposób niejasny sklasyfikował politykę na rzecz rozwoju, co powoduje konflikt interesów między działaniami *sensu stricto* w ramach polityki rozwojowej (którą w przypadku UE będzie podejmować KE) a próbą traktowania jej jako elementu polityki zagranicznej UE, której realizacja należy do kompetencji państw członkowskich, a w ramach UE — Wysokiego Przedstawiciela. Niewłaściwa regulacja w tym aspekcie ma skutki zarówno w sferze celów i zasad, jak również kompetencji poszczególnych instytucji, mechanizmów współpracy, prawotwórstwa itp.

Globalna polityka rozwojowa, której częścią jest polityka rozwojowa UE, od koncepcji ekonomicznych wykształconych w latach 50. minionego wieku coraz bardziej przekształca się w działania na rzecz dobrobytu jednostki. Mimo że koncepcje ekonomiczne nadal odgrywają istotne znaczenie, coraz częściej zwraca się uwagę na potrzebę uwzględniania koncepcji zrównoważonego rozwoju i rozwoju ludzkiego. Wydaje się, że w ramach polityki na rzecz rozwoju istotne jest znalezienie konsensusu pomiędzy rozwojem społecznym a ochroną środowiska, na którą zwracają uwagę zwolennicy koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jednakże jedynie zachowanie odpowiednich proporcji w ramach „zrównoważonego rozwoju ludzkiego” umożliwi rozwój jednostki, przy jednoczesnym poszanowaniu jej środowiska.

Bardzo ważne było wytworzenie się jednego celu współpracy na rzecz rozwoju i fakt koncentracji pomocy na rzecz rozwoju na likwidacji ubóstwa. Należy tę praktykę zachować. Jednocześnie cele pośrednie (jak edukacja i zdrowie) nie powinny być mylone z obszarami działań (prawa człowieka, dobre rządy itp.), które mają swoje uzasadnienie jedynie w kontekście ich wpływu na likwidację ubóstwa.

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wykształciło się zarówno prawo do rozwoju, jak i podstawy prawne pomocy rozwojowej. Wydaje się, że nadszedł czas ustanowienia nowego prawa lub też wolności *erga omnes* — wolności od ubóstwa. Analizując dokumenty prawnomiędzynarodowe oraz prawo krajowe

---

*nostki samorządu...*, s. 106—110; *Fundusze UE...*; Portal Funduszy Europejskich: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

państw świadczących pomoc rozwojową, powszechnie dostrzega się w nich cel działań na arenie międzynarodowej, jakim jest likwidacja ubóstwa. Tym samym traktowanie prawa do rozwoju, które dotyczy również mieszkańców państw bogatych, na równi z ubóstwem rozumianym jako życie za 1,25 dolara dziennie wydaje się niesłuszne i powinno zostać uregulowane niezależnie, np. w deklaracji na rzecz wolności od ubóstwa, która mogłaby dać podstawę do wykształcenia obowiązku do pomocy zmierzającej do likwidacji ubóstwa w skali globalnej.

W dziedzinie polityki na rzecz rozwoju podstawowe znaczenie odgrywa prawidłowo ustanowiony zakres podmiotowy i przedmiotowy w ramach działań na rzecz rozwoju. Z tego też względu niezwykle istotne są kryteria kwalifikacji beneficjentów pomocy, jak również koncentracja pomocy na likwidacji ubóstwa — głównym celu stanowiącym zakres przedmiotowy pomocy, pozwalającym na odpolitycznienie świadczonej pomocy.

## Rozdział drugi

# **Powstanie i ewolucja unijnej polityki rozwojowej**

Potrzeba realizacji współpracy rozwojowej istniała już od samego momentu powstania Wspólnot Europejskich, co miało swoje odzwierciedlenie w Deklaracji Schumana, traktacie rzymskim z 1957 r. i umowach stowarzyszeniowych podpisywanych z byłymi koloniami. W kształtowaniu się polityki współpracy rozwojowej WE możemy wskazać pięć okresów. Pierwszy z nich, przypadający na lata 1946—1969, to okres, w którym pomoc rozwojowa stanowiła element polityki handlowej. Pomoc rozwojowa była udzielana w ramach umów stowarzyszeniowych podpisywanych przede wszystkim z byłymi koloniami. Drugim okresem były lata 1970—1985. Był to okres pierwszych reform wywołanych małą skutecznością świadczonej pomocy oraz pogłębiającym się światowym kryzysem gospodarczym. Trzeci okres stanowiły lata 1986—2001. W tym czasie doszło do wyodrębnienia polityki rozwojowej w ramach działań zewnętrznych i ujęcia jej w ramach traktatowych. Najważniejszą rolę odegrał Traktat z Maastricht, który ustanowił podstawę prawną polityki rozwojowej. Lata następujące po 2001 r. to okres reformy polityki rozwojowej, która zapoczątkowała nowy, trwający do dziś, etap kształtowania się prawa polityki rozwojowej. W tym czasie podjęto polemikę na temat efektywności i spójności działań na rzecz rozwoju, wskazano priorytety pomocy, a przede wszystkim skoncentrowano pomoc rozwojową na celu, jakim jest likwidacja ubóstwa. Reforma ta została ujęta w Traktacie z Lizbony, który zdaje się stanowić zwieńczenie tego okresu, a jednocześnie podstawę obecnych działań UE na rzecz współpracy rozwojowej. Poniżej omówiono akty prawne mające znaczenie dla kształtu polityki współpracy na rzecz rozwoju.

## 1. Okres 1946—1969 — pomoc jako element handlu

Lata 1946—1969 to czas powołania Wspólnot Europejskich. Na przestrzeni tych lat, podobnie jak same Wspólnoty Europejskie, kształtowała się również polityka współpracy rozwojowej. Polityka na rzecz rozwoju miała jednak szczególną, dodatkową funkcję. Była nią szansa budowy nowych relacji z państwami, które dotychczas stanowiły kolonie państw będących członkami Wspólnot. Z tego też względu istotną rolę odegrała francuska koncepcja Euroafryki i umowy podpisane z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).

### 1.1. Okres przed powołaniem Wspólnot

Podstawę unijnej polityki rozwojowej stanowiły relacje Francji z jej koloniami. Początki współpracy opierały się na planach powstania Unii Francuskiej. Na mocy Konstytucji z 1946 r. w jej skład wchodziły: Francja, francuskie departamenty i terytoria zamorskie, terytoria powiernicze ONZ, francuskie kolonie, które otrzymały status departamentów zamorskich, oraz państwa stowarzyszone z Francją, tzw. protektoraty. Unia Francuska miała wspólną walutę oraz taryfy gwarantujące stałość cen. W 1958 r. 38% całego eksportu francuskiego trafiało do członków Unii Francuskiej. Ponadto 27% importowanych towarów pochodziło z wymienionych terytoriów<sup>1</sup>. Część francuskiego przemysłu była niemalże uzależniona od tego rynku zbytu, czego przykładem może być olej z orzechów ziemnych w 80% skupowany przez członków Unii Francuskiej<sup>2</sup>. Polityka francuska względem kolonii była jednak nie tylko kwestią ekonomiczną czy humanitarną, ale opierała się na postrzeganiu Francji i jej terytoriów jako kulturowej jedności, co znalazło odzwierciedlenie w pojęciu „Euroafrica”<sup>3</sup>.

W krótkim czasie handel z koloniami stawał się coraz mniej opłacalny. Światowy spadek cen surowców, a tym samym niższe ceny produktów pochodzących z państw nienależących do Unii Francuskiej, jednocześnie zaś zobowiązanie Francji do zapewniania niedoboru środków finansowych w państwach kolonialnych (do czego państwa te były przyzwyczajone), jak również pojawienie się nowych eksporterów (np. Niemcy), spowodowały zmianę polityki francuskiej<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> D.K. Fieldhouse, *The Economics of French Empire*, „Journal of African History” 1986, vol. 27, s. 169—170.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Po raz pierwszy pojęcie to zostało użyte przez Francuza Curgnera w 1933 r. Więcej L. Ciamaga, *Czy trzecia droga dla Trzeciego Świata*, Warszawa 1986, s. 97.

<sup>4</sup> F. Lynch, *France and the International Economy: from Vichy to the Treaty of Rome*, London 1997, s. 199; La politique de coopération avec les pays en voie de développement, Commission d'Étude Instituée; La politique de coopération avec les pays en voie de développement,



W efekcie utworzenie Wspólnoty Europejskiej i umożliwienie jej zawiązywania współpracy z terytoriami zamorskimi miało, z jednej strony, pozwolić państwom europejskim na nawiązanie współpracy ekonomicznej, a z drugiej strony — odciążyć Francję, przekazując zobowiązanie do dotowania tych obszarów wszystkim państwom Wspólnoty. W ten sposób Francja posiadająca uprzywilejowaną pozycję w relacjach ze swoimi koloniami nadal miała duże szanse na czerpanie korzyści z eksportu, a jednocześnie ciężary finansowe związane z utrzymaniem kolonii przejęłyby inne państwa europejskie.

Mimo że początkowo jedynie Belgia, która 40% produktów tropikalnych czerpała ze swoich kolonii, poparła dążenia Francji<sup>5</sup>, zabiegi dyplomatyczne doprowadziły do niewątpliwego sukcesu Francji. Wniosek o zamieszczenie zapisu o stowarzyszeniach pojawił się niespodzianie w trakcie ostatecznych negocjacji w maju 1956 r.<sup>6</sup> Pod groźbą zerwania rozmów Francja przymusiła pozostałe pięć państw do przyjęcia jej postulatów, które w większości zostały ujęte w traktacie rzymskim z 1957 r.<sup>7</sup>, a później rozwinięte w konwencji wykonawczej do traktatu EWG<sup>8</sup>.

## 1.2. Deklaracja Schumana (1950)

Potrzebę wsparcia dla państw Afryki dostrzegano od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich. Robert Schuman, francuski Minister Spraw Zagranicznych, w swoim przemówieniu z dn. 9 maja 1950 r. podkreślił, że: „produkcja (węgla i stali) oferowana będzie całemu światu, bez różnicy i wyjątków,

---

Rapport de 12 mars 1963, remis au Gouvernement le 18 juillet 1963 (the Jeanneney Report); Komentarz do dokumentu dostępny na stronie: Overseas Development Institute, *French Aid: The Jeanneney Annual Report*, London 1964; C. Cosgrove Twitchett, *Europe and Africa: From Association to Partnership*, Farnborough 1978, s. 10.

<sup>5</sup> Niemcy importowali zaledwie 3% produktów (kawę, kakao i banany) ze swoich kolonii, reszta zaś pochodziła z Brazylii i Ghany. W podobnej sytuacji były: Holandia, Luksemburg i Włochy. Więcej J. Wells, *The EEC and Trade with Developing Countries*, 4 JCMS 1965, s. 150—157.

<sup>6</sup> Brussels Report on the General Common Market (Raport Spaaka) z 21 kwietnia 1956 r. nie wspomina o Afryce. Zob. Intergovernmental Committee on European Integration, *The Brussels Report on the General Common Market* (commonly called the Spaak Report), June 1956. Jedynie na Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych 29 maja 1956 r. Francja zarządała wprowadzenia zapisu o stowarzyszeniach. Więcej szczegółów: C. Cosgrove Twitchett, *Europe and Africa...*, s. 7—9; T. Bartkowski, Z. Dobosiewicz, *Afryka a EWG*, Warszawa 1970, s. 10.

<sup>7</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.03.1957 r. w Rzymie.

<sup>8</sup> Konwencja wykonawcza w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą, 25 marca 1957 r. S. Hubert, *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, T. 3, *Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym*, Warszawa 1973.



aby przyczynić się do podniesienia poziomu życia i do rozwoju dzieł pokojowych. Dzięki zwiększonym zasobom Europa będzie mogła nadal realizować jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim jest działanie na rzecz rozwoju kontynentu afrykańskiego<sup>9</sup>. Tym samym już w chwili powstania WE zwrócono uwagę zarówno na nierówności w rozwoju, jak i cel, na który mają być przeznaczone „zwiększone [dzięki współpracy] zasoby”, a mianowicie na pomoc dla kontynentu afrykańskiego. Słowa te nie znalazły odzwierciedlenia w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w 1952 r., ale na skutek działań Francji zostały ujęte w późniejszym traktacie EWG.

### 1.3. Traktat rzymski (1957)

W Preambule Traktatu ustanawiającego EWG z 1957 r.<sup>10</sup> państwa założycielskie potwierdziły „solidarność, która łączy Europę z krajami zamorskimi, oraz pragnąc zapewnić ich pomyślny rozwój, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”. W art. 3 wskazano jako obszar działań Wspólnoty jej „stowarzyszanie z krajami i terytoriami zamorskimi [...] w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego”<sup>11</sup>. Zasady ogólne stowarzyszenia zostały ujęte w części IV Traktatu, zatytułowanej *Stowarzyszenie terytoriów i krajów zamorskich*. Na podstawie traktatu rzymskiego państwa członkowskie zgodziły się, by do działań Wspólnoty zaliczyć jej stowarzyszanie z krajami i terytoriami zamorskimi w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego. Celem stowarzyszenia było „promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi i Wspólnotą jako całością”. Miało ono służyć przede wszystkim „sprzyjaniu interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują”<sup>12</sup>. Załącznik IV wymieniał 26 krajów i terytoria zamorskie objęte postanowieniami części IV traktatu<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> R. Schuman, Deklaracja z 9 maja 1950 r., [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_pl.htm) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>10</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.03.1957 r. w Rzymie. Wersja skonsolidowana (Dz.Urz. C 321E/37 z 29.12.2006 r.).

<sup>11</sup> L. Bartels, *The Trade and Development Policy of the European Union*, „The European Journal of International Law” 2007, vol. 18, no. 4, s. 716.

<sup>12</sup> Traktat ustanawiający EWG..., art. 131.

<sup>13</sup> Należały do nich: Francuska Afryka Zachodnia (Senegal, Sudan Francuski, Gwinea Francuska, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretania, Niger i Górna Wolta); Francuska Afryka Równikowa (Środkowe Kongo, Ubagny-Shari, Czad i Gabon), Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar i tereny zależne, Somali Francuskie, Nowa Kaledonia i terytoria zależne,

W art. 132 traktat wskazywał, że stowarzyszenie miało zapewnić zastosowanie przez państwa członkowskie WE w wymianie handlowej z krajami i terytoriami takie same warunki, jakie stosują one między sobą na podstawie traktatu. Jednocześnie kraje i terytoria powinny w wymianie handlowej z państwami członkowskimi stosować takie same warunki, jakie stosują względem państwa europejskiego, z którym utrzymują „szczególne stosunki”. Ponadto państwa członkowskie zobowiązały się do przyczyniania się do inwestycji, których wymaga rozwój tych obszarów. W art. 133 traktat zakładał stopniowe znoszenie ceł na przywóz do i z państw członkowskich towarów pochodzących z krajów i terytoriów stowarzyszonych. Kraje i terytoria mogły jednak nakładać cła odpowiadające potrzebom ich rozwoju i uprzemysłowienia lub cła o charakterze fiskalnym, mające na celu zasilanie ich budżetu. Jednocześnie wskazano, że ustanowienie lub zmiana ceł nałożonych na towary przywożone do krajów i terytoriów nie powinny powodować faktycznej lub prawnej, bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji między przywozem z różnych państw członkowskich. Traktat przewidywał również (art. 135), z zastrzeżeniem postanowień dotyczących zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, przyszyły swobodny przepływ pracowników z krajów i terytoriów do państw członkowskich oraz z państw członkowskich do krajów i terytoriów. Swobodny przepływ osób miał zostać uregulowany w późniejszych konwencjach wymagających jednomyślnej zgody państw członkowskich.

W związku z coraz mniej stabilną sytuacją związaną z procesem dekolonizacji w art. 136 traktatu stwierdzono, że w okresie przejściowym liczącym 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu rzymskiego wszelkie szczegóły i procedury dotyczące stowarzyszenia krajów i terytoriów ze Wspólnotą regulować będzie konwencja wykonawcza załączona do traktatu<sup>14</sup>.

#### 1.4. Konwencja wykonawcza do traktatu rzymskiego (1957)

Konwencja wykonawcza do traktatu rzymskiego w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą, która została podpisana na okres 5 lat (1958—1962)<sup>15</sup>, miała regulować zarówno zapisy traktatu rzymskiego, jak

Francuskie Kolonie Oceanii, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne; Autonomiczna Republika Togo; terytorium powiernicze Kamerun pod zarządem francuskim; Kongo Belgijskie i Ruanda-Urundi; terytorium powiernicze Somalii pod zarządem włoskim oraz Nowa Gwinea Holenderska.

<sup>14</sup> Artykuł 136 traktatu rzymskiego wprowadzony na wniosek Niemiec. Więcej C. Cosgrove Twitchett *Europe and Africa...*, s. 19.

<sup>15</sup> Konwencja wykonawcza w sprawie stowarzyszenia zamorskich krajów i terytoriów ze Wspólnotą oraz dołączone do niej załączniki (pkt. I 10 Traktatu ustanawiającego EWG...), art. 17.

i procedury stowarzyszania w okresie przejściowym. Cechą charakterystyczną zawarcia konwencji wykonawczej był fakt, że została ona podpisana przez państwa członkowskie WE bez jakichkolwiek konsultacji z krajami i terytoriami zamorskimi. Wydaje się zatem, że choć wprowadzono zapis o okresie przejściowym, w 1958 r. uważano, że proces dekolonizacyjny będzie trwał jeszcze przez wiele lat. Niemniej jednak w ciągu dwóch i pół roku od podpisania traktatu większość obszarów uzyskała niepodległość i tym samym mogły one samodzielnie wypowiadać się o przyszłości relacji z WE<sup>16</sup>, konwencja wykonawcza zaś faktycznie pełniła funkcję jedynie tymczasową.

Konwencja regulowała wymianę handlową z państwami stowarzyszonymi<sup>17</sup>, jak również zobowiązywała państwa członkowskie do partycypowania w środkach mających na celu społeczny i gospodarczy rozwój krajów i terytoriów wymienionych w załączniku IV do traktatu. W tym celu został ustanowiony Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich (art. 1), do którego państwa członkowskie miały corocznie wpłacać odpowiedniej kwoty. Funduszem od samego początku miała zarządzać Komisja. Jednocześnie władze odpowiedzialne za kraje i terytoria powinny, w porozumieniu z władzami lokalnymi lub przedstawicielami narodów danych obszarów, przedstawiać Komisji projekty społeczne lub gospodarcze, o finansowanie których proszono Wspólnotę. Tym samym element partnerstwa został uwzględniony już w 1957 r. Komisja powinna każdego roku przygotowywać ogólny program przyznawania funduszy różnym kategoriom projektów. Programy te powinny zawierać projekty finansowania zarówno określonych instytucji społecznych, zwłaszcza szpitali, ośrodków badawczych i szkolenia nauczycieli, jak i inwestycji gospodarczych w interesie dobra publicznego i bezpośrednio związanych z wprowadzaniem w życie programu zakładającego realizację projektu wspomagającego rozwój. O wysokości przyznawanych środków decydowała Rada na początku każdego roku finansowego. Następnie Komisja określała, w jaki sposób dostępne środki są rozdysponowywane, odpowiednie propozycje zaś przedstawiała Radzie. Przyznane środki były udostępniane władzom odpowiedzialnym za przeprowadzenie danych prac, natomiast Komisja kontrolowała, czy środki były wykorzystywane na cele, na które zostały przyznane, i czy wydawano je w sposób efektywny.

Postanowienia zarówno traktatu rzymskiego, jak również konwencji wykonawczej wskazywały, że preferencje handlowe, pomoc finansowa i techniczna miały być głównymi korzyściami, które uzyskiwały państwa stowarzyszone. W zamian WE oczekiwały stopniowego znoszenia ciał na towary importowane

<sup>16</sup> H. Latkiewicz, *Zagadnienie podmiotowości prawnomiedzynarodowej EWG*, Warszawa 1979; T. Bartoszewicz, *Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG*, Warszawa 1977, s. 146 i nast.

<sup>17</sup> Artykuły 9–14 Konwencji.

z państw członkowskich WE<sup>18</sup>. Dnia 31 grudnia 1962 r. wygasała konwencja wykonawcza, a większość terytoriów zamorskich uzyskała niepodległość. Z tego też względu zaistniała potrzeba wytworzenia nowej formy współpracy z byłymi już koloniami państw członkowskich EWG.

### 1.5. Umowy z AKP z Yaoundé (1963 i 1969)

Już kilka lat po podpisaniu traktatu rzymskiego większość państw objętych załącznikiem IV ogłosiła niepodległość. Pierwszym państwem, które ogłosiło niepodległość (1958), była Gwinea<sup>19</sup>. W jej ślady poszły Senegal i Mali (1959), a cały proces zakończył się w 1962 r. Dnia 13 lipca 1961 r. Komisja przedstawiła Radzie memorandum dotyczące dalszej współpracy z obszarami stowarzyszonymi. Memorandum to zostało przesłane zarówno Parlamentowi, jak i państwom członkowskim. Komisja, zwracając uwagę na zmianę sytuacji, podkreśliła, że dalsza współpraca powinna opierać się na wcześniejszych zasadach, z uwzględnieniem nowej sytuacji państw afrykańskich. Wskazano, że stowarzyszenie musi się opierać na zasadzie dobrowolności, a żadna nowa umowa nie powinna zostać podpisana, jeżeli nie będzie przewidywać dla państw stowarzyszonych przynajmniej takich samych przywilejów i korzyści, jakie miały one dotychczas, oraz że głównym celem stowarzyszenia powinno być podniesienie poziomu życia w państwach stowarzyszonych<sup>20</sup>.

Negocjacje nowej umowy okazały się jednak trudne, ze względu na rozbieżność interesów nie tylko pomiędzy państwami EWG a państwami Afryki, ale również w ramach samej EWG. Do pierwszego spotkania doszło w czerwcu 1961 r., na którym przedstawiciele państw afrykańskich skrytykowali dotychczasowe efekty istniejącego mechanizmu stowarzyszenia. Podniesiono zarzuty, że efekty ulg celnych w niektórych państwach EWG zostały zniwelowane przez wprowadzenie opłat wewnętrznych na pewne produkty tropikalne, a kontyngenty bezcłowe, z jakich korzystały między innymi Republika Federalnych Niemiec i państwa Beneluksu, ograniczały możliwości eksportowe krajów stowarzyszeniowych. Ostro skrytykowano również działalność Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), za zbyt sformalizowane i przewlekłe procedury<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005, s. 57.

<sup>19</sup> Gwinea odmówiła w 1958 r. członkostwa w Związku Francuskim (*French Community*). W odpowiedzi Francja pozostawiła to państwo bez elektryczności i linii telefonicznych. Zob. T. Hayter, *French Aid*, London 1966, s. 30.

<sup>20</sup> European Economic Community Commission, *Fifth General Report on Activities of the Community*, 1 May 1961—30 April 1962, s. 190.

<sup>21</sup> T. Bartkowski, Z. Dobosiewicz, *Afryka a EWG...*, s. 39—40.

Pierwsze spotkanie na szczepie ministrów odbyło się w Paryżu, w grudniu 1962 r. Przyjęto wówczas procedury i plan negocjacji<sup>22</sup>, jak również opublikowano komunikat pt. *O celach i zasadach stowarzyszenia*<sup>23</sup>. Ostatecznie 20 lipca 1963 r. wszystkie dotychczasowe strony konwencji, z wyjątkiem Gwinei, podpisały nową pięcioletnią umowę w stolicy Kamerunu Yaoundé<sup>24</sup>.

Pierwsza konwencja z Yaoundé podpisana została przez Wspólnotę Europejską oraz 18 byłych kolonii. Obowiązywała przez 5 lat. Celem stowarzyszenia było „kontynuowanie wysiłków na rzecz przyspieszenia rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego zainteresowanych państw afrykańskich, popieranie ich uprzemysłowienia, umacnianie więzów ekonomicznych między stronami, pomoc w umocnieniu ich niezależności gospodarczej oraz w osiągnięciu stabilności” (art. 1). Umowa składała się z pięciu tytułów dotyczących: wymiany handlowej (art. 1—14 odnoszące się między innymi do preferencyjnego traktowania celnego), współpracy finansowej i technicznej (art. 15—28 składające się głównie z ekonomicznych i społecznych projektów infrastrukturalnych), prowadzenia działalności gospodarczej, usług, płatności i kapitału (art. 29—38), instytucji stowarzyszenia (art. 39—53 powołujące Radę Stowarzyszenia, Parlamentarne Zgromadzenie Stowarzyszenia i Sąd Arbitrażowy Stowarzyszenia<sup>25</sup>) oraz postanowień końcowych (art. 54—64)<sup>26</sup>. Do Konwencji dołączono 11 aneksów i 7 protokołów. Już w pierwszych latach pojawił się element dodatkowy, a mianowicie pomoc żywnościowa. Jej koszty były pokrywane z budżetu Wspólnoty i początkowo składała się jedynie z dostaw nadwyżek żywności wyprodukowanej w Europie w ramach wspólnej polityki rolnej.

Dnia 1 lipca 1968 r. EWG zniosła całkowicie cła wobec importu z państw stowarzyszonych, z wyjątkiem ceł na produkty, które mogłyby stanowić konkurencję dla towarów produkowanych w EWG<sup>27</sup>. Ponadto wysokość II EFR została ustalona na 730 mln j.r. (jednostki rozrachunkowej), a tym samym wzrosła o 150 mln j.r. w stosunku do I EFR<sup>28</sup>. W efekcie WE uzyskały silną kontrolę nad gospodarką państw stowarzyszonych, zarówno ze względu na możliwość blokowania w Radzie Stowarzyszenia każdej decyzji dotyczącej wprowadzania ceł

<sup>22</sup> Opis negocjacji traktatu z Yaoundé w: European Economic Community Commission, *Fifth General Report on Activities of the Community*, „Bulletin of the EEC” January 1965, s. 191 i nast.

<sup>23</sup> „Bulletin of the EEC” January 1965, s. 15.

<sup>24</sup> Yaoundé I Convention between EAMA (Associated African and Malgache Countries) and EEC, 1964.

<sup>25</sup> Oryginalne nazwy to: *Association Council, assisted by the Association Committee; Parliamentary Conference of the Association; Arbitration Court of the Association*.

<sup>26</sup> Więcej o konwencji i organach European Community Information Service, *Partnership in Africa: the Yaoundé Association*, <http://aei.pitt.edu/34505/1/A674.pdf> [Dostęp: 2.04.2013 r.].

<sup>27</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne...*, s. 61.

<sup>28</sup> Artykuł 16 Konwencji oraz art. 1 Protokołu 7 w sprawie wartości jednostki rozrachunkowej, zgodnie z którą 1 uc to równowartość 0,88867088 g czystego złota.

dwustronnych lub importowych ograniczeń ilościowych, jak również możliwość kształtowania celów i wysokości pomocy rozwojowej w ramach EFR, o których *de facto* decydowały organy WE<sup>29</sup>.

W związku w tym, że konwencja została podpisana na okres 5 lat w lipcu 1968 r., formalnie rozpoczęto okres negocjacji drugiej konwencji. Ostatecznie 29 lipca 1969 r. została podpisana II konwencja z Yaoundé<sup>30</sup>, która weszła w życie 31 stycznia 1971 r. z mocą obowiązującą do 31 stycznia 1975 r. Jej treść była prawie identyczna z treścią I konwencji. Podobnie jak I konwencja, przyznawała EWG wiele preferencji zwrotnych. Modyfikacje przewidywały utworzenie systemu stabilizacji cen produktów tropikalnych, ale ostatecznie system ten nigdy nie powstał. Poza tym EWG przyznała państwom afrykańskim preferencje celne jedynie na produkty, artykuły przetworzone zaś podlegały takim samym zasadom celnym, jakie obowiązywały w pozostałych państwach trzecich. Jednocześnie utworzono III EFR. W sumie w okresie od 1958 r. do 31 stycznia 1975 r. EWG przyznała państwom stowarzyszonym nieodpłatną pomoc w wysokości 1311,25 j.r., z której były finansowane przede wszystkim projekty infrastrukturalne<sup>31</sup>. Efekty współpracy były jednak bardzo skromne.

## 2. Okres 1970—1985 — pierwsze reformy

Począwszy od drugiej połowy lat 60. minionego wieku rozpoczęto o wiele bardziej kompleksową dyskusję na temat rozwoju i roli pomocy rozwojowej. Nie tylko krytycy, ale również zwolennicy pomocy rozwojowej zaczęli dostrzegać jej bardzo słaby wpływ na sam rozwój<sup>32</sup>. W debacie na temat rozwoju coraz częściej zwracano już uwagę nie tylko samą światową ekonomią, ale również na potrzeby ludzkie. Zaczęto podkreślać znaczenie dostępu do pożywienia, mieszkania, pomocy medycznej, a także potrzebę możliwości rozwoju osobistego, np. przez prawo do edukacji<sup>33</sup>. Nowe tendencje odegrały również istotne znaczenie w kształtowaniu nowych standardów świadczenia pomocy przez Wspólnoty Europejskie w latach 70. i na początku lat 80. XX w.

<sup>29</sup> T. Bartkowski, Z. Dobosiewicz, *Afryka a EWG...*, s. 69.

<sup>30</sup> Yaoundé II Convention between EAMA and EEC, 1969.

<sup>31</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne...*, s. 63.

<sup>32</sup> Zob. Commission on International Development, *Report („Pearson Report”)*, 15.09.1969, <http://www.laetusinpraesens.org/docs/infwill/inf5.php> [Dostęp: 5.05.2015 r.].

<sup>33</sup> O. Stokke, *Foreign Aid; What Now*, In: *Foreign Aid Towards the Year 2000, Experiences and Challenges*, Ed. O. Stokke, London 1996, s. 38—39.



## 2.1. Memorandum Komisji (1971)

W lipcu 1971 r. Komisja opublikowała memorandum dotyczące polityki Wspólnoty w zakresie współpracy rozwojowej<sup>34</sup>, które w lutym 1972 r. zostało uzupełnione o propozycje podjęcia konkretnych kroków w programie działań<sup>35</sup>. Publikując te dokumenty, Komisja zwróciła uwagę na ryzyko niespójności oraz obniżenie jakości pomocy przez działania fragmentaryczne oraz prowadzone oddzielnie na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich. Celem Komisji było pokazanie, jak bardzo działania Wspólnoty były pozbawione odpowiednich środków spełniających oczekiwania państw rozwijających się oraz strategii działań. Wolą Komisji było podjęcie debaty w ramach instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich w sprawie wytycznych i zasobów spójnej współpracy na rzecz rozwoju. Już w 1971 r. Komisja chciała wykształcić wspólne zasady działań, które miały umożliwić bardziej skuteczną realizację współpracy z państwami rozwijającymi się. Na podstawie pomysłów zgłoszonych przez Komisję podjęto dyskusję w ramach Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Parlamentu Europejskiego. Pierwsza debata w ramach Rady miała miejsce we wrześniu 1972 r. Wtedy to po raz pierwszy w historii doszło do spotkania przedstawicieli państw członkowskich na szczepku ministrów odpowiedzialnych za współpracę i rozwój<sup>36</sup>. Mimo to szczyt w Paryżu, w październiku 1972 r.<sup>37</sup>, stał się momentem przełomowym w początkowych dyskusjach. Wówczas w debacie pojawiły się dwa istotne punkty. Po pierwsze, Wspólnota otrzymała bardzo szeroki mandat na rzecz działań w zakresie współpracy i rozwoju, przez odsunięcie barier natury politycznej, które dawały podstawy do tworzenia ram prawnych współpracy na rzecz rozwoju. Po drugie, wykazano, że spór pomiędzy państwami dostrzegającymi potrzebę globalnych działań Wspólnoty a tymi, które rolę Wspólnoty widzą bardziej „regionalnie”, może być rozstrzygnięty przez dualizm działań Wspólnoty i państw członkowskich<sup>38</sup>. Na podstawie wytycznych szczytu Rada utworzyła grupę roboczą do spraw współpracy rozwojowej, która

<sup>34</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum on a Community Policy, on Development Cooperation*, Supplement 5/71, Annex to Bull. (EC 9/10-1971), <http://aei.pitt.edu/4364/1/4364.pdf> [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>35</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum on a Community Policy for Development Cooperation, Programme for Initial Actions*, Supplement 2/72, „Bulletin of the European Communities” 1972, vol. 5, no. 10.

<sup>36</sup> Commission of the European Communities, *Cooperation and development: towards a Community policy on a world scale*, „Bulletin of the European Communities” 1974, no. 7/8, s. 4.

<sup>37</sup> Summit, 19–21 October 1972, „Bulletin of the European Communities”, October 1972, no. 10, [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>38</sup> European Commission, *Seventh General Report on the Activities of the European Communities 1973*, Brussels, Luxembourg, 1974, s. 392–393.



składała się z przedstawicieli państw członkowskich i Komisji. Jej zadaniem było określenie zasad i celów spójnej polityki rozwoju. Prace grupy trwały do połowy 1974 r. i doprowadziły do przyjęcia deklaracji z zakresu: produktów podstawowych, promocji eksportu i regionalnej współpracy państw rozwijających się, wyprowadzania państw rozwijających się z długów czy harmonizacji działań Wspólnoty i państw członkowskich<sup>39</sup>.

## 2.2. Umowy z Lomé (1975 i 1979)

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 1973 r. i przystąpienie doń Wielkiej Brytanii spowodowały debatę na temat 12 państw rozwijających się<sup>40</sup>, które były członkami Wspólnoty Brytyjskiej. Państwa te dołączyły do grupy państw AKP i podpisały konwencję w Lomé w 1975 r.<sup>41</sup>, a tym samym zostały objęte czwartym Europejskim Funduszem Rozwoju. Umowa z Lomé obejmowała 46 państw<sup>42</sup> i miała na celu wdrożenie modelu rozwoju opartego na współpracy i solidarności. Konwencja składała się z 7 działów: współpracy handlowej (art. 1—15), stabilizacji przychodów eksportowych (art. 16—25), kooperacji przemysłowej (art. 26—39), współpracy technicznej i finansowej (art. 40—61), usług, płatności i przepływu kapitału (art. 62—68), postanowień instytucjonalnych (art. 69—83) i postanowień końcowych (art. 84—94)<sup>43</sup>. Lomé I wprowadziła tzw. mechanizm Stabex, który miał na celu stabilizację wpływów eksportowych szerokiej liczby produktów rolnych, takich jak: kakao, orzechy czy kawa. W konwencji znalazły się też postanowienia dotyczące pomocy finansowej, której celem było wyeliminowanie dysproporcji między poszczególnymi sektorami gospodarki państw stowarzyszonych<sup>44</sup>. Ponadto w art. 36 powołano Komitet Współpracy Przemysłowej oraz podlegający mu organ wykonawczy Centrum do spraw Rozwoju Przemysłu (art. 37), które miały doprowadzić do rozwoju produkcji przemysłowej przez rozbudowę infrastruktury energetyki, transportu itp. Nadzór nad realizacją konwencji powierzono Radzie Ministrów,

<sup>39</sup> Ibidem, s. 394—395; Commission of the European Communities, *Cooperation and development: towards a Community policy on world scale...*, s. 4.

<sup>40</sup> Ghana, Gambia, Lesoto, Botswana, Suazi, Kenia, Tanzania, Uganda, Nigeria, Sierra Leone, Malawi, Zambia.

<sup>41</sup> Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé I z 1975 r. (OJ L 25/76 z 30.01.1976 r.).

<sup>42</sup> 19 państw dotychczas stowarzyszonych, 3 państwa należące do Stowarzyszenia Państw Wschodnioafrykańskich, 9 państw afrykańskich członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, 6 innych państw afrykańskich, 6 państw strefy karaibskiej i 3 państwa strefy Pacyfiku.

<sup>43</sup> K.R. Simmonds, *The Lomé Convention and the New International Order*, „Common Market Law Review” 1976, vol. 13, no. 3, s. 315—334.

<sup>44</sup> Artykuł 40 Konwencji.

Komitetowi Ambasadorów i Zgromadzeniu Konsultacyjnemu. Nowy system współpracy umożliwiał rzeczywistą współpracę pomiędzy państwami EWG a państwami AKP<sup>45</sup>.

W lipcu 1978 r. rozpoczęto negocjacje nad II konwencją z Lomé<sup>46</sup>, która ostatecznie została podpisana 31 października 1979 r., z mocą obowiązującą od 1 marca 1980 r. do 28 lutego 1985 r. II konwencja z Lomé została podpisana z 58 państwami AKP. Mimo że była o wiele bardziej rozbudowana (zawierała 11 tytułów, 191 artykułów oraz 7 załączników i 10 aneksów), nie wprowadzała żadnych większych zmian. Wyjątek stanowiło przyjęcie: tytułu III odnoszącego się do produktów mineralnych (art. 49—59), tytułu V, który dotyczył kooperacji przemysłowej, oraz tytułu VI dotyczącego współpracy w dziedzinie rolnictwa<sup>47</sup>. Konwencja utrzymała zasadę jednostronnych preferencji w zakresie współpracy handlowej dla państw AKP. Ponadto potwierdzono zasadę wolnego dostępu towarów pochodzących z państw AKP do rynku EWG oraz zniesienie ograniczeń ilościowych. Poza tym konwencja rozszerzała listę produktów objętych programem Stabex do 44 (art. 25). Nowością było wprowadzenie systemu zwanego Sysmin<sup>48</sup>, utworzonego w celu wsparcia sektora górnictwa wybranych państw AKP, których gospodarka opiera się w głównej mierze na dochodach z tego sektora przynoszących straty eksportowe. Konwencja podjęła problem dostępu do żywności. Tytułem VI wprowadzono nowe zasady współpracy w dziedzinie rolnictwa. Celem tych działań (art. 216) było: podniesienie standardu życiowego ludności wiejskiej, zapewnienie dostaw żywności do państw AKP, poprawa produkcji i dywersyfikacji produkcji rolnej, rozwój socjalny i kulturalny ludności wiejskiej. Powołano również Techniczne Centrum Rolnicze i Rozwoju Rolnego<sup>49</sup>.

Znaczna część współpracy opierała się na protokołach dodatkowych, które regulowały handel cukrem, wołowiną, bananami czy rumem. Protokół dotyczący importu bananów dał podstawę do bezcłowego importu na teren Wspólnoty określonej ilości bananów i był niewątpliwie „deską ratunku” dla małych państw karaibskich. Ponadto protokół w sprawie cukru gwarantował skup stałej ilości cukru z państw AKP po cenach gwarantowanych, wyższych niż ceny na rynkach światowych. To preferencyjne traktowanie pozwoliło na rozwój takich państw, jak: Fidżi, Gujana czy Mauritius. Później jednak rozwiązania te były przedmiotem krytyki ze strony Światowej Organizacji Handlu, ze względu na

<sup>45</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne...*, s. 67.

<sup>46</sup> Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé II z 1979 r. (OJL 347/80 z 22.12.1980 r.).

<sup>47</sup> K.R. Simmonds, *The Second Lomé Convention: The Innovative Features*, „Common Market Law Review” 1980, vol. 17, no. 3, s. 415—435.

<sup>48</sup> W literaturze pojawia się również nazwa Minex, zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne...*, s. 71.

<sup>49</sup> Więcej o negocjacjach i Konwencji w: European Economic Community Commission, *Thirteen General Report of the Activities of the European Communities 1979*, Brussels 1980.

ich dyskryminujący stosunek do produktów pochodzących z innych regionów świata<sup>50</sup>.

## 2.3. Memorandum Komisji (1982)

Wzrost cen energii wywołany przez OPEC spowodował rosnącą falę pożyczek dla krajów rozwijających się. W efekcie doszło do stagflacji, polegającej na jednoczesnym występowaniu w gospodarce państw zarówno znaczącej inflacji, jak i stagnacji gospodarczej<sup>51</sup>. Globalne Południe pogrążyło się w długach<sup>52</sup>. Po dwóch dekadach udzielania pomocy poziom gospodarki państw rozwijających się był poniżej poziomu z lat 50.<sup>53</sup> Banki komercyjne próbowały zminimalizować swoje straty, udzielając niekorzystnych kredytów na wysoki procent. W rezultacie doszło do pogłębiającego się kryzysu w państwach zapożyczonych. Bretton Woods w celu rozwiązania kryzysu zaproponował system pożyczek krótkoterminowych. W ten oto sposób w połowie lat 80. XX w. większość państw rozwijających się stworzyła gęstą sieć pożyczkobiorców Banku Światowego i IMF<sup>54</sup>.

U progu potężnego światowego kryzysu ekonomicznego, wywołanego podniesieniem cen ropy przez OPEC, Komisja opracowała drugie memorandum na temat współpracy rozwojowej<sup>55</sup>, na które odpowiedź były konkluzje Rady

---

<sup>50</sup> Przykładem może być „afery bananowa” — Unia Europejska utrzymywała przywileje w postaci obniżonych cel dla producentów bananów z byłych europejskich kolonii (Afryki, Karaibów, wysp Pacyfiku). Państwa Ameryki Łacińskiej, skarżąc się na nierówne traktowanie, uzyskały poparcie USA, które zaskarżyły UE do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w Genewie. WTO orzekło na korzyść USA, ale te zażądały od WTO sankcji wobec Unii Europejskiej. WTO upoważniła Ekwador — największego światowego producenta bananów — do nałożenia sankcji na UE w wysokości ponad 200 mln dolarów rocznie. Wtedy to po raz pierwszy od utworzenia WTO przyznano krajowi rozwijającemu się prawo nałożenia sankcji gospodarczej na kraje uprzemysłowione.

<sup>51</sup> Przyczyn tego zjawiska upatruje się w negatywnym szoku podażowym, który powoduje zarówno wzrost cen, jak też i ograniczenie produkcji, zob. M. Bruno, J. Sachs, *Economics of worldwide stagflation*, Harvard 1985.

<sup>52</sup> Przykładem może być Meksyk, który w 1982 r. był bliski ogłoszenia bankructwa. Więcej R.E. Looney, *Economic Policymaking in Mexico. Factors Underlying the 1982 Crisis*, Dyrham N.C. 1985.

<sup>53</sup> Więcej o skutkach światowego kryzysu A. Singh, H. Tabataba, *The World Economic Crises and Third World Agriculture in the 1980s*, In: *Economic Crises and Third World Agriculture*, Eds. A. Singh, H. Tabataba, Cambridge 1993, s. 35—64.

<sup>54</sup> Więcej I. Husain, I. Diwan, *Dealing With the Debt Crisis*, A World Bank Symposium, Washington 1989.

<sup>55</sup> Commission of the European Communities, *The Community's Development Policy, Commission Memorandum*, Brussels, 30 September 1982, [http://aei.pitt.edu/31243/1/P\\_51\\_82.pdf](http://aei.pitt.edu/31243/1/P_51_82.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

Europejskiej z grudnia 1982 r.<sup>56</sup> Już we wstępie memorandum Komisja zwróciła uwagę na kryzys ekonomiczny. Nie ograniczyła się jednak tylko do aspektu wymienionego kryzysu, stwierdzając, że w istocie mają miejsce trzy kryzysy: ekonomiczny, relacji Północ — Południe oraz polityki rozwojowej. Komisja zaproponowała wówczas rewizję dwóch aspektów polityki rozwojowej. Pierwszym było zwiększenie kontaktów z państwami rozwijającymi się, mające na celu lepszą harmonizację działań i zwiększenie bezpieczeństwa. Zwróciła uwagę przede wszystkim na relacje z państwami trzecimi, które nie są objęte porozumieniem z Lomé<sup>57</sup>. Drugi aspekt stanowiła potrzeba zmiany priorytetów, instrumentów i mechanizmów, by w lepszy sposób można było wspierać państwa rozwijające się, a zwłaszcza te najbardziej potrzebujące. Rozwiązaniem miało być skierowanie większej uwagi na rozwój rolnictwa, który to miał zapewnić większe bezpieczeństwo żywnościowe oraz zapobiec klęskom głodu w państwach rozwijających się. Drugie rozwiązanie miała stanowić realizacja potrzeby tworzenia nowych form porozumień. Komisja zwróciła uwagę na potrzebę lepszego dostosowania polityki rozwojowej do potrzeb państwa biorcy i oparcie polityki rozwojowej na dialogu z państwami beneficjentami. Odnośnie do państw AKP Komisja zaproponowała podpisanie umowy bezterminowej, z odpowiednimi protokołami ważnymi w danym okresie, która umożliwiłaby długofalowe strategie i działania. Sama zaś administracja Wspólnoty powinna być, jej zdaniem, bardziej elastyczna i przewidywalna.

Rada Europejska co prawda odniosła się do działań KE, jednak w sposób bardzo ogólny. W konkluzjach z 1982 r. przeczytamy jedynie, że RE przyjmuje ważne inicjatywy podejmowane przez KE w zakresie polityki rozwojowej oraz podkreśla znaczenie prowadzonych negocjacji z państwami AKP<sup>58</sup>. Propozycje KE miały jednak wpływ na dalszą współpracę z państwami AKP.

---

<sup>56</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Kopenhaga, 3—4 grudnia 1982 (Bull EC, 12 -1982).

<sup>57</sup> W latach 80. zwrócono uwagę na potrzebę współpracy z państwami nieuwzględnionymi w umowach stowarzyszeniowych z AKP. W tym czasie podpisano umowy m.in. z państwami Ameryki Środkowej i Grupą Andyjską. Stosunki z państwami Ameryki Środkowej zapoczątkowano w San Jose w 1984 r., a w 1985 r. podpisano pierwszą umowę o współpracy. Pierwsza umowa o współpracy z Grupą Andyjską została podpisana w 1983 r. Współpraca ta jednak jeszcze przez wiele lat nie była prowadzona na poziomie zbliżonym do współpracy z państwami AKP, a w latach późniejszych miała charakter głównie handlowy. Więcej o relacjach UE z Ameryką Łacińską K. Zajączkowski, *Ameryka Łacińska w polityce Unii Europejskiej*, W: *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, Red. M.F. Gawrycki, Warszawa 2006, s. 270—271; P. Borkowski, *Partnerstwo z Ameryką Łacińską*, W: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 376.

<sup>58</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Kopenhaga 1982, s. 4.

## 2.4. Umowa z Lomé (1984)

Dnia 8 grudnia 1984 r. EWG podpisała kolejną umowę z 66 państwami AKP — Lomé III<sup>59</sup>, która obowiązywała od 1 marca 1985 r. do 28 lutego 1990 r. i nie obejmowała przepisów regulujących zasady pomocy dla państw AKP, które weszły w życie 1 maja 1986 r. Okres negocjacji przypadł na początek lat 80., kiedy to większość państw rozwijających się była bardzo silnie zadłużona. W tej sytuacji samo podpisanie umowy z Lomé było dużym osiągnięciem. Jak stwierdził główny negocjator umowy, ówczesny dyrektor generalny do spraw rozwoju w Komisji, Dieter Frish: „Podpisanie Konwencji było jednym z niewielu osiągnięć Wspólnoty w 1984 r.”<sup>60</sup>. Co więcej, konwencja nie była jedynie odnowieniem poprzedniej, ale zyskiwała nową strukturę<sup>61</sup>. Składała się z preambuły i pięciu części: 1) dotyczącej przedmiotu i celu współpracy; 2) wskazującej pięć działów będących obszarami współpracy, w tym w zakresie rolnictwa, ochrony środowiska i rybołówstwa; rozwoju przemysłu, rozwoju górnictwa, transportu i komunikacji, rozwoju handlu i usług, współpracy regionalnej, kulturalnej i socjalnej; 3) dotyczącej instrumentów współpracy; 4) wskazującej wspólne instytucje i 5) dotyczącej postanowień końcowych. Do konwencji dołączono 8 protokołów, aneksy i akt końcowy.

Nowością była część wstępna konwencji, która określała cele i zasady współpracy. Do jej celów należały:

- przyspieszanie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP;
- popieranie rozwoju państw AKP na podstawie ich własnych wartości, z uwzględnieniem człowieka i jego dobra;
- przyczynienie się do rozwoju rolnictwa i samowystarczalności żywnościowej państw AKP.

III konwencja z Lomé przeniosła główną uwagę z rozwoju przemysłu na zapewnienie samowystarczalności i bezpieczeństwa w zakresie samowystarczalności żywieniowej. W tym celu ustanowiony został Wspólny Komitet do spraw Produktów Rolnych, do którego zadań należała koordynacja działań w zakresie rolnictwa (art. 48). Współpraca miała się opierać na zasadach równości, poszanowania wzajemnej suwerenności i niepodległości, poszanowania wzajemnych interesów, prawa każdego państwa do wyznaczania własnych kierunków politycznego, gospodarczego i społecznego rozwoju.

<sup>59</sup> Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé III z 1984 r. (Dz.Urz. WE 86/86 z 21.03.1986 r.).

<sup>60</sup> ACP-EEC Convention Lomé III. The Courier, Special Issue no. 89, January—February 1985, s. 19.

<sup>61</sup> Więcej nt. konwencji A. Koliński, *Konwencja z Lomé III*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 1.

Konwencja zapewniała specjalne traktowanie państwom najsłabiej rozwiniętym (art. 7). Po raz pierwszy ujęto w niej współpracę w zakresie społeczno-kulturalnym<sup>62</sup>, która miała przyczynić się do samodzielnego rozwoju państw AKP, zwiększenia możliwości twórczych zasobów ludzkich oraz zwiększenia udziału ludności w rozwoju. W zakresie współpracy przemysłowej nie wprowadzono w zasadzie większych zmian w porównaniu z poprzednią konwencją; rozszerzono jedynie zakres stosowania systemu Stabex do 48 produktów (art. 148). Zmianie uległy również instytucje. Zlikwidowano Zgromadzenie Doradcze i Wspólny Komitet, a w ich miejsce powołano Wspólne Zgromadzenie jako organ doradczy Rady Ministrów (art. 25).

### 3. Okres 1986—2001 — nadanie ram traktatowych

W latach 1986—2001 ma miejsce dwukierunkowy rozwój polityki współpracy na rzecz rozwoju. Po pierwsze, mimo że polityka rozwojowa była od samego początku obecna w działaniach WE, dopiero w 1991 r., w Traktacie z Maastricht, otrzymała podstawy traktatowe, które w późniejszych traktatach były uzupełniane. Po drugie, przełom lat 80. i 90. minionego wieku rozpoczął również dyskusję na temat demokracji, praw człowieka i ich wpływu na rozwój. W 1991 r. przyjęto np. rezolucję Rady o prawach człowieka, demokracji i rozwoju, co miało z kolei odzwierciedlanie między innymi w umowach z Lomé.

#### 3.1. Jednolity Akt Europejski (1986)

Przełom lat 80. i 90. to próba regulacji prawnej pomocy rozwojowej. Jednolity Akt Europejski<sup>63</sup> nie wyodrębnił wprawdzie polityki współpracy rozwojowej, jednak w trakcie negocjacji rząd Holandii zaproponował jej wydzielenie i oddzielenie od polityki handlowej. Propozycja ta nie została przyjęta, ale po raz kolejny pojawiła się w 1990 r., w konkluzjach Rady Europejskiej z Rzymu<sup>64</sup>. RE podkreśliła znaczenie polityki na rzecz rozwoju w ramach stosunków zewnętrznych, co później miało odzwierciedlenie w Traktacie z Maastricht<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Artykuły 114—128 konwencji.

<sup>63</sup> Jednolity Akt Europejski (Dz.U. WE L 169 z 29.06.1987 r.), s. 1.

<sup>64</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Rzym, 27—28 października 1990 r. (SN 304/90 II EV 2).

<sup>65</sup> J. Cloos, *Le traité de maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles 1994, s. 346.



### 3.2. Traktat z Maastricht (1992)

Znaczącą zmianę polityki rozwojowej przyniosła pogłębiająca się integracja państw członkowskich Wspólnot Europejskich oraz chęć wzmocnienia roli Wspólnot na arenie międzynarodowej. Decyzja o zwołaniu konferencji międzyrządowej zapadła podczas szczytu w Strasburgu w grudniu 1989 r. Wówczas nie było jednak pewności, czy jej agenda obejmie jedynie kwestie Unii Gospodarczej, czy również Unii Politycznej. Ostatecznie w trakcie Rady Europejskiej w Dublinie zdecydowano się na zwołanie dwóch konferencji poświęconych poszczególnym zagadnieniom. Konferencje rozpoczęły się w Rzymie, w trakcie prezydencji włoskiej, w grudniu 1990 r. i trwały aż do 1992 r., w którym został podpisany Traktat o Unii Europejskiej w Maastricht<sup>66</sup>. Holenderski Minister do spraw Rozwoju Jan Pronk w imieniu Holandii, która w 1991 r. sprawowała prezydencję, oświadczył, że regulacja prawna współpracy rozwojowej jako prawnego obowiązku Wspólnot będzie jednym z celów prezydencji. Pomoc rozwojowa została wyodrębniona jako jeden z punktów polityki zagranicznej. Traktat z Maastricht, który zmienił dotychczasowy charakter Wspólnot Europejskich w bardziej jednolitą strukturę, miał na celu zwiększenie roli państw europejskich na arenie międzynarodowej. Utworzenie tzw. trzech filarów miało usystematyzować, jak również pogłębić współpracę w ramach powstałej Unii Europejskiej, by ta mogła się stać partnerem na skalę światową.

Traktat z Maastricht zdefiniował politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, która została ujęta w ramach drugiego filaru. W postanowieniach Traktatu pozostawiono wprawdzie reguły współpracy międzyrządowej, wypracowane w dziedzinie polityki zagranicznej, jednakże kompetencje w zakresie jej realizacji przyznano Radzie Unii Europejskiej<sup>67</sup>. Status pomocy określił art. C, stanowiąc, że „Unia czuwa w szczególności nad spójnością całości swych działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinie stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie takiej spójności. Gwarantują one realizację tych polityk w ramach swoich kompetencji”. Traktat z Maastricht wprowadził podstawy prawne pomocy rozwojowej. Artykuł 130 tytułu XVII (współpraca na rzecz rozwoju) stwierdzał, że polityka Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, stanowiąc uzupełnienie polityk realizowanych przez państwa członkowskie, sprzyja trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich, harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej oraz walce z ubóstwem w krajach rozwijających się. Tym

<sup>66</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r. (Dz.U. C 191/01 z 29.07.1992 r.).

<sup>67</sup> K. Lankosz, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 171—173.



samym Traktat określił podstawy polityki Wspólnoty, która miała uzupełniać polityki poszczególnych państw członkowskich, polegające na wspieraniu trwałego rozwoju i walce z ubóstwem. Polityka ta powinna się przyczyniać do konsolidowania demokracji i ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności. Zasada ta została rozwinięta w układzie z Lomé. Na wewnętrznej umowie opiera się ponadto między innymi funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju, który jest finansowany przez państwa członkowskie i zarządzany przy współudziale Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Komitetu Przedstawicieli Państw Członkowskich<sup>68</sup>.

Traktat z 1992 r. w żaden sposób nie definiował owego „uzupełnienia”, które dopiero w Traktacie z Lizbony zostało zakwalifikowane do tzw. kompetencji dzielonych. Niemniej jednak Traktat z Maastricht nakreślił główne ramy polityki rozwojowej, ustanawiając jej podstawowe zasady i stanowiąc podstawowe zobowiązania zarówno EU, jak i państw członkowskich. Po pierwsze, zobowiązywał Wspólnoty do uwzględniania celów polityki rozwojowej w prowadzeniu innych polityk, które dotyczą krajów rozwijających się, po drugie zaś zobowiązywał Wspólnoty i kraje członkowskie do konsultacji i koordynowania programów pomocy także w ramach organizacji międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji oraz nakazywał współpracę z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w sferze rozwojowej. Tak zwane 3C, czyli *coherence*, *complementarity*, *coordinantion*, składały się na podstawę funkcjonowania współpracy na rzecz rozwoju. Traktat zobowiązywał państwa członkowskie, by w przypadkach koniecznych przyczyniały się do realizacji programów pomocowych Wspólnoty. Stanowiło to przeciwieństwo równoległych kompetencji działania Wspólnoty i państw w zakresie polityki rozwoju<sup>69</sup>. Komisja została zaś upoważniona do podejmowania inicjatyw koordynujących, w tym do zawierania umów międzynarodowych. Niemniej jednak art. C dotyczący „spójności” (powszechnie komentowany jako niejasny, gdyż nie określał wzajemnych relacji między poszczególnymi „politykami”) sprawił, że polityka rozwojowa znalazła się pomiędzy dwoma instytucjami: polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa, oraz kompetencjami Komisji do kształtowania wyciecznych współpracy na rzecz rozwoju.

### 3.3. Rezolucja Rady o prawach człowieka i rozwoju (1991)

Pierwszym dokumentem zwracającym uwagę na kwestie praw człowieka w polityce na rzecz rozwoju jest rezolucja Rady o prawach człowieka, demo-

<sup>68</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 420—421.

<sup>69</sup> Ibidem.

kracji i rozwoju z 1991 r.<sup>70</sup> Była ona następstwem wytycznych rezolucji Rady Europejskiej, która miała miejsce w czerwcu 1991 r.<sup>71</sup>, oraz deklaracji w sprawie praw człowieka z 1986 r.<sup>72</sup>, będącej pierwszą publiczną deklaracją, w której państwa członkowskie wskazały, że w stosunkach międzynarodowych istotne znaczenie odgrywają prawa człowieka i ich przestrzeganie. Rezolucja Rady z 1991 r. stwierdza, że Wspólnota i jej państwa członkowskie powinny prowadzić spójną politykę, mającą na celu promowanie praw człowieka i demokracji w państwach rozwijających się. Przedstawia wytyczne dotyczące procedur oraz kierunku działań Wspólnoty. Wskazuje np., że reakcja Wspólnoty na łamanie praw człowieka nie powinna dotyczyć ludności, a tym samym Wspólnota nie powinna karać ludności za działanie rządu. W takim przypadku, zamiast zaniechać pomocy, należy tak dostosować mechanizmy, by umożliwiły dostęp do niej najbiedniejszym, np. przez zwiększoną współpracę z organizacjami pozarządowymi (NGO). Jednocześnie rezolucja zobowiązuje Wspólnotę i jej państwa członkowskie do inkorporacji przestrzegania praw człowieka jako elementu ich stosunków z państwami rozwijającymi się, klauzule dotyczące praw człowieka zaś powinny być dołączane do przyszłych umów odnoszących się do współpracy.

Rezolucja dała podstawy wykształcenia się wielu instrumentów w zakresie nie tylko praw człowieka, ale i demokracji. Umowa z Lomé IV *bis* jest niewątpliwym dowodem na to, że zalecenia te faktycznie wywarły wpływ na kształtowanie się relacji Unii z państwami rozwijającymi się. Ponadto w 2006 r. powołano instrument finansowy na rzecz wspierania praw człowieka i demokracji<sup>73</sup>. Pomoc dostarczona w ramach tego instrumentu ma na celu: wzmocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w krajach lub regionach, wspieranie i umacnianie międzynarodowych i regionalnych ram określających

<sup>70</sup> Council Conclusion, *The resolution on human rights, democracy and development*, 28 November 1991 (11/1991).

<sup>71</sup> W aneksie V, będącym deklaracją w sprawie praw człowieka, Rada Europejska stwierdza: „respecting, promoting and safeguarding human rights is an essential part of international relations and one of the cornerstones of European cooperation as well as of relations between the Community and its member States and other countries”. I dalej: „Democracy, pluralism, respect for human rights, [...] are essential prerequisites of sustained social and economic development”. W samej zaś rezolucji, w części dotyczącej współpracy z państwami rozwijającymi się: „The European Council reaffirms its conviction that certain aspects with an important bearing on these relations, such as broader — based democracy, respect for human rights, and economic reform, are bound to develop further”. Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Luksemburg, 28—29 czerwca 1991 r. (DOC/91/2).

<sup>72</sup> Joint declaration on human rights adopted by the European Community Member States on Meeting of Foreign Ministers, Brussels, 21.07.1986.

<sup>73</sup> Rozporządzenie nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie (Dz.Urz. UE L 386/01 z 29.12.2006 r.).

ochronę, wsparcie demokracji i praworządności oraz umacnianie aktywnej roli społeczeństwa obywatelskiego oraz budowanie zaufania do procesu wyborczego (art. 1). Pomoc ta powinna być spójna z ramami polityki Wspólnoty w zakresie współpracy na rzecz rozwoju i z całościową polityką zagraniczną Unii Europejskiej, w tym powiązanych wspólnotowych instrumentów na rzecz pomocy zewnętrznej i umowy o partnerstwie z państwami AKP<sup>74</sup>. W okresie 2007—2013 budżet na ten fundusz wynosił 1 104 mln euro<sup>75</sup>. Od 2011 r. obowiązuje strategia przyjęta przez Komisję, regulująca szczegółowo obszary działań UE w tym zakresie, która szerzej została omówiona w rozdziale piątym niniejszej monografii<sup>76</sup>.

### 3.4. Umowy z Lomé (1989 i 1995)

IV konwencja z Lomé<sup>77</sup> była pierwszą podpisaną na okres 10 lat (1989—1999), chociaż dołączony protokół finansowy dotyczył okresu pięcioletniego. Weszła w życie 1 listopada 1991 r. i obowiązywała do 2000 r. Liczba państw AKP, które przystąpiły do konwencji, wzrosła do 68<sup>78</sup>. Po upływie 5 lat konwencja uległa jednak modyfikacji, spowodowanej zmianą wewnętrznej sytuacji WE i przyjęciem Traktatu z Maastricht. Ostatecznie 4 listopada 1995 r. na Mauritiusie podpisano konwencję Lomé IV *bis*<sup>79</sup> z 71 państwami AKP<sup>80</sup>.

Konwencja z Lomé IV jest bardzo obszerna, składa się z 5 części i 369 artykułów. I tak część I zawiera postanowienia ogólne, w tym cele i zasady

<sup>74</sup> Spójność tę ma zapewnić Komisja, którą wspiera Komitet do spraw Praw Człowieka i Demokracji. Co roku Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie roczne z wdrożenia i wyników, a także, jeśli to możliwe, głównych wyników i wpływu pomocy.

<sup>75</sup> Pomoc przekazywana w ramach instrumentu może przybierać formy: projektów i programów, dotacji na finansowanie projektów złożonych przez międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe, drobnych dotacji dla obrońców praw człowieka, dotacji na pokrycie kosztów funkcjonowania biura Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka ONZ i Wspólnego Centrum Uniwersytetów Europejskich na rzecz Praw Człowieka i Demokracji (EIUC), wkładów do funduszy międzynarodowych, środków na unijne misje obserwacji wyborów, zamówień publicznych (art. 13 pkt 1), i mogą się o nią ubiegać: państwa członkowskie i ich władze lokalne, inne kraje udzielające pomocy, a w szczególności ich agencje publiczne i parapaństwowe, międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe, spółki, firmy, inne organizacje i przedsiębiorstwa prywatne, związki zawodowe (art. 13 pkt 2).

<sup>76</sup> European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), Strategy Paper 2011—2013, European Commission — External Relations, C(2010)2432, 21 April 2010.

<sup>77</sup> Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé IV z 1989 r. (OJL 229/91 z 17.08.1991 r.).

<sup>78</sup> Dołączyły Gwinea Równikowa i Haiti.

<sup>79</sup> Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé IV *bis* z 1995 r. (OJL 156/98).

<sup>80</sup> Dołączyły: Namibia, Erytrea i Południowa Afryka.

współpracy, część II obejmuje obszary współpracy, część III dotyczy instrumentów współpracy, część IV omawia kompetencje wspólnych instytucji, a część V zawiera postanowienia końcowe. W konwencji z Lomé IV po raz pierwszy uzależniono dostarczanie pomocy rozwojowej od działań zmierzających do promocji praw człowieka, skutecznego zarządzania, demokratyzacji, wzmocnienia pozycji kobiet, ochrony środowiska, promocji sektora prywatnego i współpracy zdecentralizowanej i regionalnej. Lomé IV zobowiązała państwa AKP do działań na rzecz promocji praw człowieka, główne postanowienia konwencji zaś koncentrowały się wokół poprawy życia ludności, promowania wartości demokratycznych i rządów prawa. Znalazł się w niej również zapis dotyczący programu stabilizującego (*structural adjustments*)<sup>81</sup>, co czyniło konwencję pierwszym dokumentem poruszającym tę kwestię. W konwencji z Lomé IV *bis* poszanowanie praw człowieka stało się podstawowym warunkiem udzielenia pomocy rozwojowej. Niewypełnianie odpowiednich warunków powodowało zawieszenie pomocy. W tej też konwencji po raz pierwszy pojawiły się takie pojęcia, jak zrównoważony rozwój czy potrzeba zintegrowania gospodarek państw rozwijających się z gospodarką światową i walką z ubóstwem.

Wydawać by się mogło, że po wieloletniej współpracy opartej na konwencjach z Lomé powinna nastąpić znaczna poprawa jakości życia w państwach nią objętych. Rola państw AKP w gospodarce światowej znacznie się jednak zmniejszyła. Wystarczy spojrzeć na statystyki, które dowodzą, że z 50 najgorzej rozwiniętych państw 41 należy do grupy AKP. Ostatecznie założenia z Lomé nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a sytuację państw afrykańskich dodatkowo utrudniały zmiany polityczne przełomu lat 80. i 90. Po 1990 r. relacje z państwami AKP uległy dość głębokim zmianom. Wśród przyczyn, które leżą u ich podstaw, należy wymienić coraz większe oddalenie się państw Europy od państw Afryki. Pierwsza konwencja była podpisywana z koloniami po kilkudziesięciu latach ich niepodległości, zatem więzi te niewątpliwie nieco osłabły. Jednocześnie państwa AKP były na stosunkowo niskiej pozycji w stosunku do Komisji Europejskiej w aspekcie obaw geopolitycznych, gospodarczych i w zakresie bezpieczeństwa. Wskutek fali demokratyzacji i obwarowania pomocy warunkami dotyczącymi praw człowieka zaczęto odchodzić od zasady „partnerstwa”. Problemem stała się również liberalizacja handlu. Państwa AKP zupełnie straciły swoją pozycję na rynkach światowych. W połowie lat 70. handel z państwami Afryki stanowił ok. 3,5% światowego handlu, obecnie zaś to zaledwie

---

<sup>81</sup> Teoretyczne podstawy polityki dostosowawczej znajdują wyraz w programach stabilizacyjnych zalecanych przez MFW i Bank Światowy w ramach swego katalogu przedstawionego w postaci *Dokumentu ramowego polityki gospodarczej*. Katalog ten prezentuje operacje stabilizacyjne, mające na celu doprowadzenie gospodarki do stanu równowagi, a także działania o charakterze strukturalnym, które mają służyć wyeliminowaniu różnego rodzaju ograniczeń kępujących inicjatywę sektora prywatnego. B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.

1% handlu w skali globalnej. Mimo preferencyjnych warunków, udział państw AKP w rynku Wspólnot się zmniejszył, a obrót handlowy spadł z 8% w 1976 r. do 3% w 1998 r.<sup>82</sup> Poza tym przepisy z Lomé nie były zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu, czego symbol stanowił spór wokół importu bananów. Problemem stała się również nadmierna biurokracja, powodująca nieskuteczność działań i brak efektywności.

Konwencje z Lomé były niewątpliwie przełomowe i innowacyjne w zakresie współpracy międzynarodowej. Ich podstawowe założenia opierały się na partnerstwie i równości. Partnerstwo stanowiło fundament I konwencji z Lomé. Powierzenie państwom AKP odpowiedzialności w zarządzaniu zasobami Lomé wzbudziło w nich poczucie odpowiedzialności za własny rozwój. Umowy z Lomé zastąpiła umowa z Kotonu<sup>83</sup>, podpisana 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat.

### 3.5. Traktat z Amsterdamu (1997)

Traktat z Amsterdamu<sup>84</sup> wprowadził niemal „kosmetyczne” zmiany w zakresie polityki współpracy rozwojowej, polegające przede wszystkim na wykształceniu rozdziału polityki zagranicznej od polityki rozwojowej. Do dotychczasowego art. C TUE dodano zobowiązanie współpracy Rady i Komisji w zakresie spójności polityk. Koordynacja działań miała obejmować zarówno działania między Komisją a państwami członkowskimi, jak również pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Jednocześnie zmieniony został art. 130w Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TUWE). Od tego momentu środki do realizacji celów wymienionych w art. 130u miały być podejmowane zgodnie z procedurą określoną w art. 189b, czyli w procesie współdecydowania z PE. Zmieniono tym samym tzw. tryb współpracy, dotychczas bowiem podejmowano decyzje w trybie współdecydowania, który umożliwiał rzeczywiste współdecydowanie PE w procesie stanowienia prawa wspólnotowego. Jednocześnie procedura w zakresie tworzenia prawa związanego z polityką rozwojową była zupełnie inna niż ta stosowana w celu regulacji kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zmiana ta umożliwiała również podejmowanie środków dotyczących polityki rozwojowej w postaci programów wieloletnich.

<sup>82</sup> A.M. El-Agraa, *The European Union, Economics and Politics*, Essex 2001, s. 538.

<sup>83</sup> Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.).

<sup>84</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. UE C 340/01 z 10.11.1997 r.).

### 3.6. Traktat z Nicei (2001)

Traktat z Nicei<sup>85</sup> nie wprowadził większych zmian do polityki rozwojowej. Wyjątek stanowił mechanizm umożliwiający wsparcie dla państw byłego bloku wschodniego, który pozwalał świadczyć pomoc państwom trzecim, poza polityką rozwojową. Traktat z Nicei wprowadził tytuł XXI: *Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z krajami trzecimi*. W art. 181a wskazano, że Wspólnota prowadzi w zakresie swoich kompetencji działania dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z krajami trzecimi. Działania te stanowią uzupełnienie działań państw członkowskich i są zgodne z polityką Wspólnoty w dziedzinie współpracy w rozwoju. Jednocześnie polityka Wspólnoty w tej dziedzinie powinna przyczyniać się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju oraz wzmocnienia demokracji i rządów prawa, jak również celu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Według pierwotnej interpretacji, artykuł ten nie miał mieć zastosowania do państw rozwijających się, a jedynie upraszczać procedurę ujętą w art. 208<sup>86</sup>. Różnił się między innymi procedurą, w której Rada, stanowiąc kwalifikowaną większość głosów, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim uchwała środki niezbędne do realizacji. Jednocześnie wymagana była jednomyslność Rady w odniesieniu do zawierania umów stowarzyszeniowych, określonych w art. 310 traktatu, oraz umów, które zostaną zawarte z państwami kandydującymi do członkostwa w Unii. Wbrew przyjętej interpretacji, Komisja systematycznie podnosiła kwestię możliwości wykorzystania art. 181a do współpracy z państwami rozwijającymi się. Przykładem może być konflikt z 2002 r. w sprawie współpracy z państwami Azji i Ameryki Łacińskiej. Ostatecznie przyjęto interpretację PE i Rady, co zostało potwierdzone w opinii *Council Legal Service* z 2005 r.<sup>87</sup> Przyjęto wówczas interpretację, że art. 181a umożliwia Wspólnocie współpracę z państwami trzecimi (nienależącymi do grupy państw rozwijających się). Opinia ta wyraźnie stwierdza, że „art. 179 upoważnia Wspólnotę do podjęcia środków niezbędnych do dalszej realizacji celów polityki współpracy rozwojowej. [...] Ma to promować rozwój gospodarczy i społeczny państw rozwijających się, ich integrację z gospodarką światową i walką z ubóstwem, a także przyczyniać się do realizacji ogólnego celu, jakim jest umacnianie demokracji, praworządności, poznawanie praw człowieka

<sup>85</sup> Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz.Urz. C 80/01 z 10.03.2001 r.).

<sup>86</sup> B. Martenczuk, *Cooperation with development and Other Third Countries: Elements of community foreign policy*, In: *External Economic Relation and Foreign Policy in European Union*, Eds. S. Griller, I.B. Wiedel, Wien—New York 2002, s. 385—417.

<sup>87</sup> Council of the European Union, Opinion of the Legal Services, Commission proposal for a Council Regulation establishing an instrument for Stability — legal basis — scope of Community competence, 8095/05 Jur, April 15, 2005.



i podstawowych wolności”. Ponadto w opinii stwierdzono, że zakres regulacji dotyczącej pomocy rozwojowej jest unormowany w całości przez art. 179<sup>88</sup>. Mimo że argumentacja ta była sprzeczna z opinią Komisji, ostatecznie nie zgłosiła ona żadnych poprawek w tym względzie do Traktatu Konstytucyjnego, który jednoznacznie rozróżnił zakres art. 179 i 181a<sup>89</sup>, co znalazło później odzwierciedlenie w Traktacie z Lizbony.

#### **4. Okres 2001—2008 — ukształtowanie współczesnych standardów**

Od 2000 r. ma miejsce światowa debata na temat skuteczności współpracy na rzecz rozwoju. W okresie ostatnich 15 lat wykształciło się wiele standardów, które mają odzwierciedlenie w polityce na rzecz rozwoju UE. Przykładem są tu: Milenijne Cele Rozwoju, zwiększenie intensywności działań na rzecz zrównoważonego rozwoju czy dokumenty poświęcone efektywności pomocy rozwojowej.

##### **4.1. Milenijne Cele Rozwoju (2000) w konkluzjach Rady Europejskiej**

W 2000 r. Narody Zjednoczone przyjęły Deklarację Milenijną. Państwa w liczbie 193 oraz 23 organizacje międzynarodowe zgodziły się podjąć niezbędne działania w celu realizacji 8 celów do 2015 r. Do Milenijnych Celów Rozwoju należą:

---

<sup>88</sup> Szczegółowa analiza dokumentu w: EuroStep, *Comments on the Commission Non-Paper of 3 February 2006: Legal basis for a Regulation on a Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*, EuroStep, Briefing N°31, February 2006, <http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/BP%2031%20DCI%20Commission%20Non%20Paper.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.]; M. van Reisen, *Note on the separation of a legal base between Development Co-operation and Co-operation with Third Countries*, EEPA, Briefing Paper 2, June 2007, [http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/EEPA\\_Briefing\\_Paper\\_2.pdf](http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/EEPA_Briefing_Paper_2.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>89</sup> Artykuł III-319 Konstytucji dla Europy wprowadził współpracę gospodarczą, finansową i techniczną, w tym pomocy, w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi innymi niż państwa rozwijające się. Działania te miały być spójne z polityką Unii na rzecz rozwoju i „prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych”. Ponadto Unia i państwa członkowskie były zobowiązane do wzajemnego wsparcia w działaniach i uzupełniania się. Zob. K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 322.



- wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu,
- zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym,
- promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet,
- zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci,
- poprawienie opieki zdrowotnej nad matkami,
- ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób,
- zapewnienie równowagi środowiska,
- stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju<sup>90</sup>.

Milenijne Cele Rozwoju odegrały, i nadal odgrywają, bardzo istotną rolę w polityce współpracy rozwojowej UE. Po raz pierwszy w priorytetach prezydencji Milenijne Cele zostały ujęte przez Irlandię. W 2004 r. Irlandia stosunki z Afryką zamierzała uczynić głównym celem prezydencji i sprawić, by kwestie związane z Afryką otrzymały w Unii Europejskiej wysoki priorytet, podkreślając jednocześnie skalę ubóstwa i potrzebę rozwiązywania konfliktów na tym kontynencie. W priorytetach stwierdzono, że: „Prezydencja będzie zdecydowanie dążyć do osiągnięcia milenijnych celów rozwojowych, ze zdecydowanym naciskiem na ograniczenie ubóstwa, zaangażowanie społeczeństw i nieustanny rozwój”<sup>91</sup>. W konkluzjach prezydencji z lipca 2004 r. wskazano, że Unia powinna wzmacniać swoją wiodącą rolę w zwalczaniu ubóstwa na świecie. Wyrażono również zaniepokojenie słabym postępem w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju, w szczególności w Afryce. Potwierdzono, że: „UE zwiększy swoje wysiłki w celu wypełnienia swoich zobowiązań podjętych w Monterrey, włącznie z analizą innowacyjnych źródeł finansowania, a także udzieli ONZ mocnego wsparcia w jej działaniach zmierzających do przyspieszenia realizacji tych celów”<sup>92</sup>. Działania Irlandii w pewnym sensie kontynuowała Holandia, która za cele prezydencji uznała między innymi: usuwanie biedy, walkę z AIDS, pokój i bezpieczeństwo oraz wzrost gospodarczy, jak również polepszenie skuteczności i przejrzystości pomocy. Owa spójność doprowadziła do tego, że w konkluzjach z grudnia 2004 r. znajdziemy cały rozdział poświęcony współpracy międzynarodowej, w którym Rada Europejska „podkreśliła wagę zapewnienia spójnego wkładu w ramach Programu Oficjalnej Pomocy na rzecz Rozwoju (EC ODA) w likwidowanie ubóstwa we wszystkich krajach rozwijających się. W tym kontekście, respektując istniejące zobowiązania, Rada Europejska pod-

<sup>90</sup> Więcej o MDR A. Stein, P. Horn, *Asset Accumulation: An Alternative Approach to Achieving the Millennium Development Goals*, „Development Policy Review” 2012, vol. 30, no. 6, s. 670; S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *International Norm Dynamics and the „End of Poverty”: Understanding the Millennium Development Goals*, „Global Governance” 2011, vol. 17, s. 19.

<sup>91</sup> Priorytety irlandzkiej prezydencji (1 stycznia r. — 30 czerwca 2004 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, s. 133, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety\\_irlandia\\_2004\\_1.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety_irlandia_2004_1.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>92</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 17—18 czerwca 2004 r. (10679/2/04 REV2), pkt 55.

kreśliła potrzebę znalezienia sposobów zwiększenia koncentracji wysiłków na krajach najuboższych, z położeniem szczególnego nacisku na Afrykę<sup>93</sup>. Ponadto w pkt. 66 potwierdziła pełne zaangażowanie Unii Europejskiej w osiąganie Milenijnych Celów Rozwoju, w szczególności w Afryce subsaharyjskiej, i wezwała do dalszego wzmocnienia spójności polityki rozwoju „poprzez szersze i bardziej systematyczne wykorzystanie istniejących mechanizmów konsultacji oceny wpływu i procedur do przeglądu wszystkich ważnych polityk i ich wpływu na kraje rozwijające się”. Wytyczne te zostały uwzględnione również przez Radę Europejską, która w swoich wnioskach z listopada 2004 r. z zadowoleniem przyjęła inicjatywę Komisji „opracowania konkretnych i ambitnych propozycji działań podejmowanych do roku 2015 w zakresie finansowania na rzecz rozwoju, spójności polityki na rzecz rozwoju i zaangażowania w sprawy Afryki”<sup>94</sup>. Na tej podstawie Komisja opracowała komunikat na temat spójności polityki na rzecz rozwoju i przyspieszania postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju<sup>95</sup>. W komunikacie tym przedstawiono propozycje dotyczące spójności polityki w ramach realizacji MCR. Dodatkowo Komisja przyjęła dwa dokumenty: pierwszy dotyczący przyspieszania postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju — wkład Unii Europejskiej<sup>96</sup>, oraz komunikat dotyczący finansowania na rzecz rozwoju i efektywności pomocy<sup>97</sup>. Łącznie wymienione trzy dokumenty miały stanowić pakiet propozycji Komisji dotyczących wkładu UE w przegląd i realizację MCR.

Konkluzje Rady Europejskiej z 2004 r. wydają się mieć istotne znaczenie dla działań podejmowanych w 2005 r. i kolejnych, zmierzających do większej efektywności, spójności i harmonizacji działań EU. W priorytetach prezydencji Niemiec na 2007 r. znajdziemy stwierdzenie, że „przypada [ona] na okres strategicznie ważny dla przyszłego rozwoju współpracy UE, najważniejszego darczyńcy międzynarodowego”, od UE zaś „oczekuje się zwiększenia wysiłków na rzecz kontynuowania i utrzymania trwałego rozwoju, eliminowania ubóstwa i realizacji Milenijnych Celów Rozwoju”. Prezydencja ta miała się koncentrować na wdrożeniu Europejskiego Porozumienia na rzecz Rozwoju (w którym

<sup>93</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 16—17 grudnia 2004 r. (16238/1/04 REV 1), pkt 63.

<sup>94</sup> Wnioski GEARC, listopad 2004 r. w: Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Spójność polityki na rzecz rozwoju i przyspieszania postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju*, 12.04.2005 r., COM (2005)134.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Przyspieszanie postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju — wkład Unii Europejskiej*, 12.04.2005 r., COM (2005)132.

<sup>97</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Finansowanie na rzecz rozwoju i efektywności pomocy*, 12.04.2005 r., COM (2005)133.

w pkt. 5 wskazano, że podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja Milenijnych Celów Rozwoju) przez podnoszenie poziomu, wpływu i skuteczności współpracy, zwiększając spójność polityki wspólnotowej na rzecz rozwoju i wzmacniając rolę kobiet w procesie rozwoju, w ścisłym dialogu ze społeczeństwem. Bardzo podobne oświadczenie znajdziemy w programie prezydencji Portugalii, która stwierdza: „Afryka i Europa znają najnowszą historię niewykorzystanych szans. Nadszedł czas opracowania dla nich wspólnej strategii. Musimy działać wspólnie i być postrzegani na zewnątrz jako działający zgodnie”. Efektem tych celów było przyjęcie w trakcie drugiego szczytu UE-Afryka w Lizbonie, w dn. 8—9 grudnia 2007 r.<sup>98</sup>, wspólnej strategii UE i Afryki oraz planu działania, którego celem było zapewnienie konkretnej realizacji nowych ambicji w dziedzinie polityki i rozwoju. Podczas szczytu uzgodniono utworzenie 8 partnerstw na rzecz: pokoju i bezpieczeństwa; demokratycznych rządów i praw człowieka; handlu i integracji regionalnej; Milenijnych Celów Rozwoju; energii; zmian klimatu; migracji, mobilności i zatrudnienia; nauki, społeczeństwa informacyjnego i przestrzeni kosmicznej. Partnerstwa te miały umożliwić wspólne rozwiązywanie kwestii interesujących obie strony i pomóc UE lepiej przyczyniać się do rozwoju Afryki<sup>99</sup> i realizacji MCR<sup>100</sup>.

## 4.2. Umowa z Kotonu (2001)

Umowa z Kotonu<sup>101</sup>, jako umowa stowarzyszeniowa, została podpisana 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat i zastąpiła porozumienia z Lomé. Przystąpiło do niej 79 państw. Składa się z preambuły oraz 6 części, które stanowią: postanowienia ogólne, postanowienia instytucjonalne, strategie współpracy, współpraca finansowa na rzecz rozwoju, postanowienia ogólne dotyczące najmniej rozwiniętych śródlądowych i wyspiarskich państw AKP oraz postanowienia końcowe. Celem umowy jest wspieranie oraz przyspieszenie rozwoju gospo-

<sup>98</sup> Lisbon Declaration — EU Africa Summit, Lizbona, 8—9 grudnia 2007 r. Więcej informacji o partnerstwie: Africa and Europe in Partnership: <http://www.africa-eu-partnership.org/node/2223>.

<sup>99</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 14.12.2007 r. (16616/1/07 REV 1), pkt 64.

<sup>100</sup> W ramach UE, w celu skuteczniejszej realizacji MCR, przyjęto m.in. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 21 kwietnia 2010 r., *Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz Milenijnych Celów Rozwoju*, COM (2010)159.

<sup>101</sup> Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. L 317/3 z 15.12.2000 r.).

darczego, kulturalnego i społecznego państw AKP (art. 1). Umowa przewiduje współpracę w trzech obszarach: współpracy na rzecz rozwoju, współpracy handlowej i współpracy politycznej. Podstawowe zasady współpracy to równość partnerów, udział, oprócz rządów, również sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego, kluczowa rola dialogu oraz zróżnicowanie i regionalizacja (art. 2)<sup>102</sup>. Regionalizacja i zróżnicowanie to nowe elementy różniące umowę z Kotonu od wcześniejszych konwencji z Lomé. Natomiast prawa człowieka, jak również demokratyzacja i dobre rządzenie zostały ujęte w art. 9 jako elementy „zasadnicze”<sup>103</sup>. W umowie podkreślono, że poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, składa się na integralną część zrównoważonego rozwoju (art. 9.1). Brak realizacji tych postanowień stanowi przyczynę wszczęcia konsultacji na podstawie art. 96<sup>104</sup>. Mechanizm ten oraz związane z nim przyjęcie odpowiednich środków, w tym wstrzymanie pomocy UE w przypadkach nieprzestrzegania istotnych elementów partnerstwa, stały się standardowym narzędziem unijnej polityki zagranicznej<sup>105</sup>. Przykładem może być interwencja w Nigrze, gdzie procedura z art. 96 pomogła przywrócić demokrację w ciągu stosunkowo niedługiego czasu po zamachu stanu z 18 lutego 2010 r.<sup>106</sup> Roz-

<sup>102</sup> Szczegółowy opis umowy: S. Dearden, C.M. Salama, *The New EU ACP Partnership Agreement*, „Journal of International Development” 2002, no. 14, s. 899–910.

<sup>103</sup> Artykuł 9.1: „Współpraca prowadzi do stałego rozwoju koncentrującego się na człowieku, który jest głównym zainteresowanym oraz beneficjentem rozwoju, co zakłada poszanowanie i wspieranie wszystkich praw człowieka”, i dalej w pkt. 2: „Poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego, stanowiące podwaliny partnerstwa AKP-UE, tworzy również podwaliny polityki krajowej i międzynarodowej Stron oraz stanowi istotne elementy niniejszej Umowy”, i pkt 4: „Partnerstwo aktywnie wspiera propagowanie praw człowieka, procesów demokratyzacji, konsolidacji państwa prawnego oraz dobrych rządów”.

<sup>104</sup> Artykuł 96(1): „Jeśli mimo dialogu politycznego regularnie prowadzonego między Stronami Strona uznaje, że Strona przeciwna nie wypełnia obowiązku wynikającego z poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego określonych w art. 9 ust. 2, z wyjątkiem nagłych przypadków, to przedstawia Stronie przeciwnej oraz Radzie Ministrów właściwe informacje niezbędne do dokładnego zbadania sytuacji w celu znalezienia rozwiązania zadowalającego Strony. W tym celu zaprasza Stronę przeciwną do podjęcia konsultacji, które koncentrują się na przyjętych środkach, lub które Strona zainteresowana powinna podjąć w celu zaradzenia sytuacji”; i dalej: „Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozwiązania zadowalającego obie Strony, jeśli odmówiono udziału w konsultacjach lub w nagłych przypadkach, to mogą zostać przyjęte właściwe środki”. W art. 96(2c) przyjmuje się, że zawieszenie umowy byłoby środkiem ostatecznym. Zob. A. Bradley, *An ACP perspective and overview of article 96 cases*. ECDPM Discussion Paper 64D. Maastricht 2005.

<sup>105</sup> E. Pape, *Policy Arena an Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations From a European Perspective*, „Journal of International Development” 2013, no. 25, s. 10.

<sup>106</sup> Decyzja Rady z dn. 27 września 2010 r. w sprawie zakończenia procedury konsultacji z Republiką Nigru na mocy art. 96 zmienionej Umowy o partnerstwie AKP-UE (2010/588/UE), (Dz.Urz. UE L 260/6 z 2.10.2010 r.).

wiązanie takie może się jednak wydawać kontrowersyjne, zważywszy na fakt, że z jednej strony powoduje niewątpliwą interwencję w sprawy wewnętrzne państw AKP, a z drugiej strony, o ile prawa człowieka są powszechnie akceptowane i przyjmowane, o tyle nie zostało udowodnione, że demokracja bezpośrednio przyczynia się do rozwoju. Co więcej, rozwiązanie takie wydaje się sprzeczne z art. 208 TFUE, gdyż ustanawia dodatkowe warunki świadczenia pomocy niewskazane w traktacie.

Na mocy umowy powołano wspólne instytucje: Radę Ministrów, Komitet Ambasadorów oraz Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne. Powołano również Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), którego celem jest finansowanie projektów, programów i innych rodzajów działań przyczyniających się do osiągnięcia celów umowy (art. 61 pkt 5). Do wsparcia finansowego udzielonego w ramach współpracy na rzecz rozwoju uprawnione są wymienione jednostki i organy, w tym państwa AKP, organy regionalne i międzypaństwowe, do których należy jedno lub więcej państw AKP i które zostały upoważnione przez te państwa oraz wspólne organy ustanowione przez państwa AKP i Wspólnotę w celu osiągnięcia niektórych celów szczególnych (art. 58). Warto jednak podkreślić, że EFR nie ma wpływu finansowego na budżet i nie jest uwzględniony w budżecie UE, a pulę jego środków finansowych ustalono w umowie wewnętrznej<sup>107</sup>. Tym samym finansowanie współpracy z AKP jest niezależne i nie podlega takim samym zasadom, jak realizacja budżetu. Europejski Fundusz Rozwoju został szczegółowo omówiony w rozdziale czwartym pracy.

Umowa z Kotonu była dwukrotnie zmieniana. Po raz pierwszy po zamachu terrorystycznym na USA z dn. 11 września 2001 r., co miało miejsce w lutym 2005 r.<sup>108</sup>, i miała na celu podniesienie efektywności i jakości współpracy pomiędzy UE a AKP, głównie w zakresie bezpieczeństwa. Rewizja z 2005 r. koncentruje się na wzmocnieniu wymiaru politycznego współpracy przez: większy nacisk na skuteczny dialog (art. 8, 9, 96, 97, załącznik VII), włączenie przepisu w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego, odniesienia do współpracy w zwalczaniu proliferacji broni masowego rażenia, w walce z terroryzmem oraz zapobieganiu działalności najemników. Niektórzy obserwatorzy twierdzą, że zarówno rewizja z 2005 r., jak i przepisy europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju z tego samego roku wskazują na dwoistość ubóstwa ze względów czysto ekonomicznych i braku bezpieczeństwa, co powinno powodować spójność celów tych dwóch ob-

<sup>107</sup> Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzona w Luksemburgu i w Brukseli, odpowiednio dn. 24 i 26 czerwca 2013 r.

<sup>108</sup> Zmieniona umowa weszła w życie 1.07.2008 r.

szarów działań<sup>109</sup>. Warto jednak zauważyć, że zaproszenie do członkostwa wystosowane do prezydenta Sudanu Bashira, który jest ścigany listem gończym przez Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK), jest niewątpliwie zaprzeczeniem tej tezy i nie wydaje się, by były to działania zgodne z treścią porozumienia<sup>110</sup>. Co więcej, sytuacja ta pokazuje, że poszerzanie celów współpracy politycznej w ramach aktów dotyczących współpracy rozwojowej prowadzi jedynie do polityki podwójnej moralności i niesprawiedliwości przy doborze państw partnerskich. W rewizji wprowadzono ponadto zmiany dotyczące strategii sektorowych, w tym odnoszących się do promowania walki z chorobami związanymi z ubóstwem i ochrony zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw kobiet. Wprowadzono przepisy ułatwiające niepaństwowym jednostkom dostęp do indykatywnych środków programu oraz bardziej elastyczne metody wdrażania instrumentu inwestycyjnego, który jest zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Druga rewizja umowy miała miejsce 11 marca 2010 r.<sup>111</sup> Dostrzeżono w niej rosnącą rolę integracji regionalnej państw AKP i rozpoznano Unię Afrykańską jako partnera relacji UE-AKP. W rewizji podkreśla się znaczenie pokoju i bezpieczeństwa dla rozwoju, jak również znaczenie realizacji MCR. Pojawiła się także potrzeba współpracy na rzecz wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Zaakcentowana została rola władz lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego w relacji UE-AKP, jak również zwrócono uwagę na mechanizmy efektywności pomocy i spójności polityk UE z polityką rozwojową<sup>112</sup>.

Umowy z Kotonu nie można ocenić jednoznacznie, o czym świadczą zupełnie inne opinie państw EU i państw AKP<sup>113</sup>. Również doktryna bardzo różnie ocenia podpisaną umowę. Z jednej strony jest ona odbierana jako „triumf realizmu nad idealizmem”<sup>114</sup>, a z drugiej — jako transformacja relacji UE z AKP „od kooperacji do przymusu”<sup>115</sup>. Mimo wzmocnienia mechanizmów współpracy

<sup>109</sup> A. Hadfield, *Janus Advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement*, „European Foreign Affairs Review” 2007, vol. 12, no. 1, s. 39—66.

<sup>110</sup> E. Pape, *Policy Arena an Old Partnership in a New Setting...*, s. 12.

<sup>111</sup> Second Revision of the Cotonou Agreement-agreed consolidated text 11 march 2010 (Dz.Urz. 287/03, z 4.11.2010 r.), [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second\\_revision\\_cotonou\\_agreement\\_20100311.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf) [Dostęp: 5.10.2013 r.].

<sup>112</sup> Więcej o drugiej rewizji P. Gomes, *Policy Arena Reshaping An Asymmetrical Partnership: ACP-EU Relations From An ACP Perspective*, „Journal of International Development” 2013, no. 25, s. 4—8.

<sup>113</sup> M. Carbone, *Rethinking Acp-Eu Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, „Journal of International Development” 2013, no. 25, s. 742—756.

<sup>114</sup> M. Farrell, *A triumph of realism over idealism? Cooperation between the European Union and Africa*, „Journal of European Integration” 2005, vol. 27, no. 3, s. 263—283.

<sup>115</sup> S.R. Hurt, *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, „Third World Quarterly” 2003, vol. 24, no. 1, s. 161.



i partnerstwa, nadal relacje pomiędzy Unią a państwami AKP są asymetryczne, co będzie jeszcze potęgować wzrost elementów politycznych. Po raz kolejny pojawia się również konflikt pomiędzy polityką rozwojową a zagraniczną. Włączenie np. elementów bezpieczeństwa może poprawić jakość dostarczanej pomocy, ale może też powodować powielanie współpracy prowadzonej z Unią Afrykańską (która w tym zakresie jest głównym partnerem UE w Afryce) czy odciągnąć uwagę od problemu likwidacji ubóstwa. Choć udało się utrzymać dwa elementy współpracy (handlową i rozwojową), wszelkie dodatkowe elementy sprawiają, że coraz więcej uwagi poświęca się działaniom pozarozwojowym. Tym samym w perspektywie końca porozumienia należy podać w wątpliwość, czy dla polityki rozwojowej tego typu porozumienie jest najwłaściwsze<sup>116</sup>. Wydaje się, że dla polityki rozwojowej, zwłaszcza z perspektywy państw AKP, lepszym rozwiązaniem byłoby bardziej specjalistyczne podejście do rozwoju i ubóstwa poszczególnych regionów<sup>117</sup>, a przede wszystkim uwzględnienie podziału państw grupy AKP według czynnika rozwoju społecznego i poziomu rozwoju<sup>118</sup>. Nie można traktować państw średnio rozwiniętych tak samo, jak tych o niższym poziomie rozwoju. Ich potrzeby i możliwości współpracy są zupełnie inne. Współpraca powinna być oparta na faktycznych wyzwaniach, które stoją przed danym państwem lub grupą państw AKP na danym etapie rozwoju, a nie kształtowana na poziomie ogólnym lub na podstawie celów współpracy zagranicznej.

#### 4.3. Zrównoważony rozwój w konkluzjach RE w Göteborgu (2001)

Światową debatę na temat deklaracji z zakresu zrównoważonego rozwoju zapoczątkował U Thant, ówczesny Sekretarz Generalny ONZ, który będąc pod wrażeniem wyników prac Klubu Rzymskiego, zwrócił się o opinie do rządów państw członkowskich ONZ oraz jej organizacji wyspecjalizowanych z propozycją zwołania w 1972 r. światowej konferencji na temat ochrony środowiska. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi i opinii U Thant sformułował raport zatytułowany *Człowiek i jego środowisko*, który został przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ<sup>119</sup>. Podczas konferencji sztokholmskiej uchwalono deklarację

<sup>116</sup> N. Keijzer, B. Lein, M. Negre, N. Tissi, *ACP-EU relations beyond 2020: Exploring European perceptions*. (DIE/GDI Briefing Paper 11/2013), Bonn, German Development Institute, 2013.

<sup>117</sup> P. Gomes, *Policy Arena Reshaping...*, s. 9, 13.

<sup>118</sup> G. Laporte, *What future for the ACP and the Cotonou Agreement? Preparing for the next steps in the debate*, ECDPM Briefing Note, no. 34, April 2012, s. 6 i nast.

<sup>119</sup> J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.



składającą się z 26 punktów, dotyczącą bezpośrednio problemu degradacji środowiska oraz środków przeciwdziałania temu zagrożeniu. Deklaracja sztokholmska stworzyła podwaliny przyszłego rozwoju prawa ochrony środowiska. Porusza ona podstawowe kwestie dotyczące ochrony środowiska, w tym prawo do odpowiednich warunków życia w środowisku, odpowiedzialność za chronienie i polepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń<sup>120</sup>.

Dwadzieścia lat po konferencji sztokholmskiej, w 1992 r., w Rio de Janeiro odbyła się Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych nt. *Środowisko i rozwój*, nazywana też Szczytem Ziemi. W rezultacie przyjęto deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, określającą prawa i obowiązki państw w tym zakresie, Globalny Program Działań Agenda 21 — plan wskazujący, w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych, a także deklarację o ochronie lasów, wytyczającą kierunki zrównoważonego rozwoju lasów wszystkich typów i ich ochrony oraz użytkowania, konwencję o różnorodności biologicznej oraz konwencję o ochronie klimatu. Trzydzieści lat po konferencji w Sztokholmie i 10 lat po konferencji w Rio de Janeiro, od 26 sierpnia do 4 września 2002 r., w Johannesburgu (RPA) odbywała się trzecia<sup>121</sup> ekologiczna konferencja ONZ pod hasłem zrównoważonego rozwoju naszej planety. W przyjętych na konferencji licznych dokumentach i zaleceniach postawiono wiele ambitnych celów na lata 2010—2020, jak np.: znaczna redukcja liczby głodujących i żyjących za mniej niż jednego dolara dziennie oraz mieszkających w slumsach, zwiększenie dostępu do wody, zmniejszenie śmiertelności noworodków czy zapewnienie dostępu do służby zdrowia<sup>122</sup>.

Na politykę UE w zakresie zrównoważonego rozwoju ogromny wpływ miała szwedzka prezydencja z 2001 r. W Göteborgu podkreślono wówczas, że podstawowym czynnikiem stosunków zewnętrznych jest efektywna współpraca w sprawach rozwoju, uznając ją za ważny cel prezydencji. Jednocześnie zwrócono uwagę, że „skuteczne współdziałanie w tej dziedzinie jest także elementem

<sup>120</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 143.

<sup>121</sup> Ostatnią konferencją z tego cyklu była Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zrównoważonego rozwoju w 2012 r., potocznie nazywana Rio + 20. Mimo że wypracowano dokument końcowy pt. *Przyszłość jaką chcemy*, który zawiera zarówno ocenę dotychczasowych realizacji wcześniej podjętych zobowiązań, jak również wizję przyszłości dalszych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, potwierdzając jednoznacznie aktualność politycznych zobowiązań podjętych od czasu Szczytu Ziemi w 1992 r., Konferencja nie przyniosła praktycznie żadnych przełomowych rozwiązań. Zob. *The future we want, Outcome document adopted at Rio+20*, 2012, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/> [Dostęp: 16.12.2015 r.]. *Rio+20. Szczyt Ziemi czy szczyt pustosłowa?*, „Gazeta Wyborcza” 20.06.2012 r.; *Szczyt klimatyczny Rio+20. Wielka klęska?*, „Gazeta Wyborcza” 22.06.2012 r.

<sup>122</sup> M. Sobolewski, *Ocena dorobku światowego szczytu w sprawie zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu (WSSD)*, Biuro Studiów i Analiz 2002, s. 3 i nast.

programu reformy Komisji. Należy zapewnić większą zgodność w zakresie polityki zewnętrznej. Toteż UE wzmocni swą pozycję, postępując odpowiedzialnie i solidarnie na scenie międzynarodowej”. Wtedy też po raz pierwszy pojawiło się stwierdzenie, że „walka z ubóstwem będzie wspólnym punktem odniesienia współpracy na rzecz rozwoju”<sup>123</sup>. W konkluzjach tej prezydencji<sup>124</sup> wskazano, że „Unijna strategia zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu, że we wszystkich strefach polityki należy łącznie rozważać rezultaty gospodarcze, społeczne i skutki dla środowiska oraz brać je pod uwagę przy podejmowaniu decyzji” (pkt 22). Ponadto uznano, że zrównoważony rozwój „wymaga rozwiązań globalnych, w związku z czym Unia będzie czuwała nad tym, by zrównoważony rozwój stał się celem współpracy dwustronnej i wielostronnej na rzecz rozwoju” (pkt 26). W tym celu UE powinna w szczególności promować przedsięwzięcia związane z międzynarodowym zarządzaniem w dziedzinie środowiska i zapewnić spójność polityki handlowej z polityką ochrony środowiska. Zrównoważony rozwój został uwzględniony w Traktacie z Lizbony, który już w Preambule stwierdza, że Unia wyraża mocną wolę popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów, przez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Z kolei art. 21 TUE dotyczący celów polityki zagranicznej wskazuje, że Unia „przyczynia się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju”. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju stanowi cel polityki rozwojowej, co podkreślono w konsensusie europejskim z 2005 r., który już w pierwszym zdaniu stwierdza, że „nigdy wcześniej likwidacja ubóstwa i zrównoważony rozwój nie były tak istotne”, w pkt. 10 zaś — że UE nadal będzie priorytetowo traktowała pomoc dla krajów najmniej rozwiniętych i innych krajów o niskich dochodach, tak by osiągnąć bardziej zrównoważony rozwój globalny. Dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju stanowi również cel całościowej polityki Unii Europejskiej, co zaakcentowano w strategii EUROPA 2020<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> *Priorytety szwedzkiej prezydencji (1 stycznia 2001 r. — 30 czerwca 2001 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, s. 99, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43C1256E7500561F40/\\$file/ME5335B.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43C1256E7500561F40/$file/ME5335B.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>124</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Göteborg, 15—16 czerwca 2001 r. (SN 200/1/01 REV 1).

<sup>125</sup> Dokument obejmuje trzy „wzajemnie z sobą powiązane priorytety: rozwój inteligentny — rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; rozwój zrównoważony — wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej; rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu — wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną”. Zob. Komunikat Komisji, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010 r., KOM (2010)2020, wersja ostateczna.

#### 4.4. Deklaracja paryska (2005) i efektywność pomocy w konkluzjach RE

Dnia 2 marca 2005 r. na forum ONZ miało miejsce podpisanie deklaracji paryskiej nt. skuteczności pomocy<sup>126</sup>, której stronami są między innymi państwa członkowskie UE i Komisja Europejska<sup>127</sup>. W deklaracji wyznaczono cele i wskaźniki, mające służyć monitorowaniu globalnego postępu w zakresie efektywności pomocy. Wskazano pięć zasad podejmowanych działań: własność koncepcji rozwojowych (ang. *ownership*), dostosowanie pomocy do strategii rozwojowych biorców (ang. *alignment*), harmonizacja działań donatorów (ang. *harmonisation*), wzajemna odpowiedzialność (ang. *mutual accountability*) oraz zarządzanie oparte na rezultatach (ang. *managing for results*). Już w czerwcu 2005 r. Rada Europejska w konkluzjach wskazała na konieczność poprawy jakości i skuteczności ODA. Ponadto przypomniła o przyjęciu deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy oraz „o pełnym zaangażowaniu Państw Członkowskich i Komisji w zapewnienie jak najszybszego wdrożenia pomocy i jej monitorowania, łącznie z ustaleniem możliwych do sprawdzenia kluczowych celów, oraz wypełnieniu szczególnych zobowiązań, które Unia Europejska przyjęła na paryskim forum na wysokim szczeblu”<sup>128</sup>.

Od 2005 r. ma miejsce wzmożona debata nad skutecznością i efektywnością pomocy rozwojowej, co w przypadku działań UE przejawia się przyjęciem cyklu dokumentów zmierzających do większej spójności i lepszej harmonizacji działań Wspólnoty i państw członkowskich. Zarówno prezydencja Słowenii, jak i Francji w 2008 r. zadeklarowały kontynuację i realizację podjętych wcześniej działań. W konkluzjach RE wskazuje się potrzebę dalszych działań na rzecz realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, zatem „UE podejmie radykalne reformy mające na celu poprawę skuteczności pomocy na podstawie pełnej realizacji deklaracji paryskiej z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy oraz unijnego kodeksu postępowania z 2007 r. w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju”, a także będzie zwiększać spójność polityki na rzecz rozwoju<sup>129</sup>. W sumie od 2005 r. ukazało się zarówno wiele aktów

<sup>126</sup> Deklaracja ta została w 2008 r. uzupełniona przez deklarację z Akry. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008, OECD, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>127</sup> Szczegółowa lista dostępna na stronie OECD, <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeclarationandaaa.htm> [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>128</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 16—17.06.2005 r. (10255/1/05 REV 1), pkt 30.

<sup>129</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 17.07.2008 r. (25.07), (11018/1/08, REV 1), pkt. 58—61, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

o charakterze międzynarodowym<sup>130</sup>, jak i dokumentów Rady<sup>131</sup>, Komisji<sup>132</sup> i Parlamentu Europejskiego<sup>133</sup> wskazujących na potrzebę zwiększenia efektywności pomocy.

Podczas III Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Efektywności Pomocy w Akrze w 2008 r. rezultaty wdrażania deklaracji paryskiej oceniono jako niewystarczające, a ich tempo — jako zbyt wolne. W efekcie powstał Program działań z Akry, który miał być kontynuacją i rozwinięciem postanowień deklaracji paryskiej. W 2012 r. uczestnicy IV Forum, włącznie z Chinami, Indiami i pozostałymi państwami BRICS (Brazylia, RPA i Rosja), przyjęli *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Dokument ten określa cele i zasady prowadzenia współpracy rozwojowej, która powinna koncentrować się na osiąganiu rezultatów z zachowaniem zasady własności rozwoju po stronie krajów partnerskich. Za równie ważną, jak efektywność pomocy, uznano efektywność rozwoju. Podkreślono również, że transparentność i wzajemna odpo-

<sup>130</sup> Deklaracja budapeszteńska dotycząca IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Skuteczności Pomocy w Pusan, w Korei Południowej (2011 r.), przyjęta na 21. posiedzeniu Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP-UE w Budapeszcie; Deklaracja dilijska z dn. 10 kwietnia 2010 r. w sprawie budowania pokoju i wzmocnienia państwa; Deklaracja z Bogoty z dn. 26 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zasad programu działania z Akry w ramach współpracy południe—południe; Porozumienie z Tunisu *Targeting Effective Development* [Dążenie do skutecznego rozwoju] z 4 i 5 listopada 2010 r. w sprawie afrykańskiego programu skuteczności rozwoju; Sprawozdanie Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD zatytułowane *Skuteczność pomocy. Sprawozdanie okresowe z wdrażania deklaracji paryskiej* z czerwca 2009 r.

<sup>131</sup> Konkluzje Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dn. 17 listopada 2009 r. w sprawie ram działania na rzecz skuteczności pomocy (dok. 15 912/09); Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych (ministrów do spraw rozwoju) z dn. 14 czerwca 2010 r. w sprawie podziału pracy między poszczególne kraje, dodające lub zastępujące wiele elementów (dok. 11 081/10); Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych (ministrów do spraw rozwoju) z dn. 9 grudnia 2010 r. w sprawie wzajemnej rozliczalności i przejrzystości: czwartego rozdziału unijnych ram operacyjnych skuteczności pomocy (dok. 17 769/10).

<sup>132</sup> Sprawozdanie Komisji zatytułowane *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach* [Strategia skuteczności pomocy: korzyści podejścia europejskiego] z października 2009 r. Zob. European Commission, *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, Project no. 2008/170 204, Eds. B.T. Carlsson, C.B. Schubert, S. Robinson, 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-benefits-aid-effectiveness-20091023\\_en\\_5.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-benefits-aid-effectiveness-20091023_en_5.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.]; Dokument roboczy służb Komisji dotyczący planu działania UE w sprawie równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju w latach 2010—2015 (SEC(2010)0265); Komunikat Komisji, *Zwiększanie rozliczalności UE ze środków finansowych na rzecz rozwoju w związku z oficjalną unijną oceną wzajemną pomocy rozwojowej* z kwietnia 2011 r., COM (2011)0218.

<sup>133</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 października 2011 r. w sprawie IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Skuteczności Pomocy (2011/2145(INI)), (2013/C 131 E/09); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 28 września 2006 r. *Szersza współpraca, lepsza współpraca: pakiet 2006 w sprawie skuteczności pomocy UE* (Dz.Urz. C 306 E/373 z 15.12.2006 r.); Rezolucja PE z dn. 22 maja 2008 r. w sprawie dalszych działań związanych z deklaracją paryską z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy (Dz.Urz. C 279 E/100 z 19.11.2009 r.)

wiedzialność są warunkami niezbędnymi do budowania partnerstwa w ramach współpracy rozwojowej. Postępy w dziedzinie efektywności europejskiej pomocy rozwojowej w ramach Unii są oceniane przez Komisję Europejską. Niemniej jednak to Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (OECD/DAC) oraz Grupa Robocza do spraw Efektywności Pomocy OECD (*Working Party on Aid Effectiveness*, WP-EFF) pełnią funkcje kontrolne w skali globalnej. Ich zadaniem jest między innymi monitorowanie postępu w implementacji deklaracji<sup>134</sup>.

#### 4.5. Konsensus europejski (2005)

Dnia 20 grudnia 2005 r. przewodniczący Komisji, Parlamentu i Rady podpisali oświadczenie w zakresie polityki rozwojowej UE — konsensus europejski. To pierwszy dokument, od 50 lat współpracy, który określa wspólne zasady realizacji polityki rozwojowej Unii i państw członkowskich w duchu komplementarności. Konsensus został uchwalony jako „wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji”. Choć nie zastosowano żadnej z przyjętych procedur stanowienia prawa, to, że jest to porozumienie wszystkich państw członkowskich i instytucji wskazuje na wyjątkową formę tego aktu.

Konsensus europejski składa się z dwóch części. Pierwsza dotyczy pomocy UE (jako Wspólnoty), druga zaś — wdrażania polityki rozwojowej UE (zarówno przez Wspólnotę, jak i państwa członkowskie). Pierwsza część deklaracji przedstawia cele i zasady zobowiązań w zakresie współpracy rozwojowej podejmowanych przez państwa członkowskie i Wspólnotę. Głównym celem współpracy jest ograniczenie ubóstwa na świecie w kontekście zrównoważonego rozwoju, w tym realizacja Milenijnych Celów Rozwoju. UE zobowiązała się do zwiększenia budżetu przeznaczonego na pomoc do 0,7% dochodu krajowego brutto do 2015 r.<sup>135</sup> Będzie wspomagać przede wszystkim kraje najsłabiej rozwinięte. Środki powinny być przyznawane według obiektywnych i przejrzystych kryteriów, zgodnie z potrzebami i możliwościami, oraz na zasadzie koncentracji działań, która przewiduje wybór ograniczonej liczby priorytetowych obszarów działania. UE ma zamiar wspierać lepszą koordynację i komplementarność działań donorów przez pracę na rzecz wieloletniego planowania. Ponadto będzie realizowała

<sup>134</sup> W rozdziale czwartym oceniono efektywność implementacji założeń deklaracji w zakresie działań UE.

<sup>135</sup> Państwa członkowskie zobowiązują się do osiągnięcia poziomu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej równego 0,7% DNB do 2015 r., podczas gdy te, które już go osiągnęły, zobowiązują się do zachowania poziomu przewyższającego cel; państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2002 r., będą dokładały starań, by zwiększyć Oficjalną Pomoc Rozwojową do 2015 r. do poziomu 0,33% DNB, konsensus pkt 23.



plan we współpracy z krajami partnerskimi, innymi partnerami dwustronnymi oraz podmiotami wielostronnymi, jak ONZ, w celu uniknięcia dublowania się działań i zmaksymalizowania efektywności i skuteczności światowej pomocy.

Druga część deklaracji, dotycząca realizacji polityki rozwojowej UE, wskazuje, że polityka wspólnotowa w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju stanowi uzupełnienie polityk realizowanych przez państwa członkowskie. Zwrócono uwagę, że ułatwia to promowanie spójności polityki na rzecz rozwoju, transfer szczególnych kompetencji i wiedzy, upraszcza koordynację i harmonizację pomocy. Wymienia się też rolę i obszary oraz tryby pomocy w działaniach Wspólnoty.

Konsensus europejski jest niewątpliwie milowym krokiem w kierunku koordynacji i komplementarności pomocy, niemniej jednak część deklaracji poświęcona Unii Europejskiej wywoływała początkowo wiele kontrowersji. Wzmocnienie roli Wspólnoty było krytykowane przez część państw członkowskich, które chciały ochronić „swoje prawa” do prowadzenia polityki na rzecz rozwoju. Mimo to Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju podjęła szerokie konsultacje z państwami członkowskimi i organizacjami pozarządowymi, przedstawiając swoją opinię na temat przyszłości współpracy rozwojowej UE i działań samej Wspólnoty<sup>136</sup>. O ile pierwsza część deklaracji została przyjęta raczej przychylnie, o tyle druga wywołała falę krytycyzmu. Poza wspólnymi wartościami i celami, Komisja zaproponowała utworzenie wspólnych obszarów działań pomocy, przyjęcie planu wzmacniającego koordynację, harmonizację i promocję działań Wspólnoty i państw członkowskich oraz lepszy podział pracy między państwami. Wykształciły się wówczas trzy grupy państw: pierwsza z nich (Szwecja, Dania, Irlandia, Wielka Brytania) obejmowała państwa sprzeciwiające się wspólnej wizji i koordynującej roli Wspólnoty, druga (Niemcy, Holandia, Irlandia) — popierająca wspólną strategię, ale krytykująca dominującą rolę Wspólnoty, i trzecia (Belgia, Francja, Luksemburg) — wspierająca obydwie propozycje<sup>137</sup>. Ostatecznie jednak większość państw zgodziła się, że Unia Europejska potrzebuje wspólnej polityki na rzecz współpracy rozwojowej i konsensus został przyjęty. Z propozycji Komisji usunięto jednak wspólny zakres tematyczny obszarów działań oraz plan dotyczący podziału i harmonizacji pracy. Tematy te powróciły niebawem i zostały ujęte między innymi w ramach opracowań krajowych dokumentów strategicznych i spójnego wieloletniego programowania<sup>138</sup> oraz

<sup>136</sup> European Commission 2005e, w: M. Carbone, *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*, New York 2007, s. 55.

<sup>137</sup> European Report 2005, 23 November 2005, w: M. Carbone, *The Politics Coordination in EU Development*, 12<sup>th</sup> EADI Conference, Global Governance for Sustainable Development, 2008, [http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General\\_Conference/2008/Paper\\_Carbone.pdf](http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2008/Paper_Carbone.pdf) [Dostęp: 10.04.2013 r.].

<sup>138</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dn. 2 marca 2006 r., *Wzmocnienie oddziaływania europejskiego: wspólne ramy opracowywania krajowych dokumentów strategicznych i wspólnego wieloletniego programowania*, 3.06.2006 r., COM (2006)88.

w późniejszym kodeksie postępowania w zakresie komplementarności i podziału pracy w polityce rozwojowej<sup>139</sup>.

#### **4.6. Unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju (2007)**

Kodeks postępowania został przyjęty 15 maja 2007 r. przez Radę do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych oraz przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych podczas Rady. Propozycja kodeksu została przedstawiona przez Komisję Europejską i miała na celu wzmocnienie komplementarności i podziału pracy między Unią a państwa członkowskie w krajach rozwijających się<sup>140</sup>.

Kodeks definiuje, czym jest komplementarność, która ma być postrzegana w kontekście donatorów działających w pełnej i zrównoważonej harmonii, a nie tylko jako dodatkowe działanie związane z planowaniem. Komplementarność, co prawda, zaczyna się od współpracy, ale znacznie poza nią wykracza. Powinna zakładać, że każdy dawca skupia swoją pomoc na obszarach, które uczynią ją najskuteczniejszą, biorąc jednocześnie pod uwagę działania pozostałych donatorów. Tym samym komplementarność jest „optymalnym podziałem pracy między podmiotami w celu osiągnięcia optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych”. Kodeks wymienia pięć aspektów, których komplementarność działań bezpośrednio dotyczy: komplementarności w obrębie danego kraju, komplementarności między państwami, komplementarności między sektorami oraz komplementarności wertykalnej<sup>141</sup> i pomiędzy mechanizmami a instrumentami.

Kodeks powinien być stosowany zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję. Jego celem jest stopniowa zmiana sposobu świadczenia pomocy, dzięki czemu ta skuteczniej przyczyni się do zmniejszania ubóstwa, a także do obniżania kosztów transakcji. Kodeks ma charakter ogólny, powszechny i dynamiczny, dobrowolny, elastyczny i samoregulujący oraz stanowi instrument prawa miękkiego (*soft law*), co ma umożliwić jego aktualizację i uzupełnianie w celu dostosowania do bieżących potrzeb. Należałoby jednak postawić pytanie,

<sup>139</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju*, 28.02. 2007 r., COM (2007)72.

<sup>140</sup> Ibidem. Zob. też Konkluzje Rady z dn. 15.05.2007 r., *Unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju* (dok. 9 558/07).

<sup>141</sup> „Komplementarność wertykalna” oznacza zapewnienie synergii między działaniami równoczesnymi, które w wielu obszarach podejmowane są na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym.



czy tego typu instrument nie powinien być przyjęty w formie dyrektywy, dającej również wiele swobody państwom członkowskim w implementacji, będącej aktem wiążącym przyjętym w zwykłej procedurze, zgodnie z którą powinny być przyjmowane akty w ramach unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju. Zagadnienie to zostało szerzej opracowane w rozdziale czwartym.

## **5. Okres po 2009 r. — zwieńczenie procesu reform**

### **5.1. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2009)**

Zwieńczeniem procesu reform w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju było przyjęcie w 2009 r. traktatu reformującego Unię Europejską i zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>142</sup>. W Preambule traktatu państwa członkowskie deklaruja, by „realizować wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa [...] w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie”. W art. 3 TUE wśród celów stosunków zewnętrznych wskazano, że Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Ponadto przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu oraz do wyeliminowania ubóstwa. Artykuł 21 akapit 1 TUE statuuje: „Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Artykuł 21 pkt 2 TUE zawiera również szczegółowy katalog celów polityki zewnętrznej<sup>143</sup>, w których zobowią-

<sup>142</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dn. 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306/01 z 17.12.2007 r.).

<sup>143</sup> Artykuł 21 pkt 2 TUE do katalogu celów polityki zewnętrznej zalicza:

- ochronę swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;

zuje państwa UE do wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując likwidację ubóstwa jako cel nadrzędny.

Na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej współpraca rozwojowa została zakwalifikowana do kompetencji dzielonych. Artykuł 3 TFUE wskazuje, że w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże ich wykonywanie nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z ich kompetencji.

Szczegółowe regulacje dotyczące współpracy na rzecz rozwoju znajdują się w tytule III TFUE. W art. 208 podkreślono, że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Jednocześnie polityka Unii i polityka państw członkowskich w tej dziedzinie uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie. Głównym celem polityki rozwojowej Unii jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. W realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia i państwa członkowskie biorą pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju, szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych. Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów, które przyczyniają się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 TUE dotyczącym celów działań zewnętrznych Unii, a także w art. 208 TFUE. Działanie podejmowane przez Unię i państwa powinno być komplementarne i skuteczne. W tym celu polityka ta winna być konsultowana i koordynowana, za co odpowiada Komisja Europejska.

TUE i TFUE stanowią „milowe kroki”, dające jasną podstawę prawną już nie tylko ogólnego zalecenia, ale wręcz obowiązku realizacji polityki na rzecz rozwoju. Niemniej jednak, choć wydaje się, że Traktat z Lizbony szczegółowo uregulował politykę współpracy na rzecz rozwoju, nie można nie zauważyć braku konsekwencji i spójności tych regulacji. Dowód na to stanowi przyjęty dwa lata po traktatach komunikat — Program działań na rzecz zmian, który wydaje

- 
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
  - zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, m.in. na drodze stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
  - przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
  - niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka oraz
  - wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i dobrych rządach na poziomie światowym.

się nie do końca odpowiadać wizji współpracy rozwojowej wskazanej w TUE i TFUE.

## 5.2. Program działań na rzecz zmian (2011)

Dnia 13 października 2011 r. Komisja w komunikacie<sup>144</sup> przedstawiła propozycję Programu działań na rzecz zmian, którego celem jest zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwojowej. Znaczenie tego dokumentu dodatkowo podkreśla fakt, że 14 maja 2012 r. Rada w swych konkluzjach<sup>145</sup> ustosunkowała się do komunikatu i poparła proponowane rozwiązania i wskazane priorytety (pkt 13 i nast.). Ponadto podkreśliła znaczenie zwiększenia spójności działań instytucji i państw członkowskich na rzecz polityki rozwojowej. Jednocześnie wezwała UE i państwa członkowskie do wprowadzenia w życie zaleceń i wskazała, że dokument ten będzie stanowić podstawę tworzenia instrumentów polityki zagranicznej w wieloletnich ramach finansowych 2014—2020<sup>146</sup>.

W komunikacie podkreślono strategiczne podejście UE do redukcji ubóstwa, między innymi przez bardziej ukierunkowany przydział środków i potrzebę wspólnego programowania pomocy Unii i państw członkowskich. Przyszłe wydatki UE powinny koncentrować się na kilku sektorach, w tym na sektorach ustalania podstawy wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Należą do nich: dobre rządzenie, w tym poszanowanie praw człowieka i demokracji, równości płci, roli społeczeństwa obywatelskiego oraz walka z korupcją; opieka społeczna; opieka zdrowotna i edukacja; wspieranie lepszego otoczenia biznesowego i głębszej integracji regionalnej; działanie na rzecz zrównoważonego rolnictwa i czystej energii. W dokumencie zwrócono uwagę na skoncentrowanie zasobów Unii tam, gdzie są one najbardziej potrzebne do ograniczania ubóstwa, i gdzie mogłyby mieć największy wpływ. Postuluje się, by pomoc w postaci dotacji nie była włączana do współpracy geograficznej z bardziej zaawansowanymi krajami rozwijającymi się, znajdującymi się już na ścieżce zrównoważonego wzrostu lub mogącymi wygenerować wystarczające zasoby własne, co wywołuje kontrowersje w średnio rozwiniętych państwach AKP, które w ten sposób tracą możliwości wsparcia na rzecz rozwoju<sup>147</sup>.

<sup>144</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*, Bruksela, 13.10.2011 r., KOM (2011)637.

<sup>145</sup> Council conclusions, *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.

<sup>146</sup> Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dn. 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014—2020 (Dz.Urz. UE L 347/884 z 20.12.2013 r.).

<sup>147</sup> P. Gomes, *Policy Arena Reshaping...*, s. 4.

W programie podkreśla się potrzebę zróżnicowanego podejścia do pomocy i partnerstwa. Pomoc rozwojowa UE powinna być przydzielana stosownie do: potrzeb danego kraju, potencjału, zobowiązań krajów i osiąganych przez nie wyników (za pozytywny element należy uznać inwestycje danego kraju w edukację, zdrowie, sektor opieki społecznej, postępy w zakresie ochrony środowiska, poszanowanie demokracji i zasady dobrych rządów oraz stabilność polityki gospodarczej i fiskalnej, w tym zarządzania finansowego) oraz potencjalnego wpływu UE. Potencjał ów powinien uwzględniać dwa dość szeroko rozumiane elementy: zwiększenie zakresu, w jakim współpraca na szczeblu UE mogłaby promować i wspierać reformy polityczne, gospodarcze, społeczne i w dziedzinie ochrony środowiska w krajach partnerskich, oraz zwiększenie efektu dźwigni, jaki pomoc UE mogłaby wywierać na inne źródła finansowania na rzecz rozwoju, w szczególności inwestycje prywatne. Nie można nie zauważyć, że jest to ewidentne odejście od celu podstawowego, jakim jest likwidacja ubóstwa. Regulacje traktatowe polityki rozwojowej nie wspominają o potrzebie realizacji „potencjału”. Wydaje się, że takie ujęcie jest tym bardziej niewłaściwe, że działania na rzecz edukacji czy zdrowia to działania długoterminowe, a tym samym nie można z perspektywy kilku lat ocenić wpływu działań typowo rozwojowych (w przypadku najbiedniejszych państw polegających np. na nauce czytania i możliwości nabycia podstawowej edukacji) na stabilność rządów czy polityki gospodarczej. Będzie to bowiem efekt długofalowy, jeśli uda się doprowadzić do sytuacji, w której osoby objęte pierwotną pomocą w zakresie edukacji podstawowej otrzymają również możliwość ukończenia studiów czy zdobycia wykształcenia zawodowego. A i to nie daje gwarancji, że będą świadomie uczestniczyć w życiu społeczno-politycznym, podnosząc tym samym „potencjał” swoich państw<sup>148</sup>. Proponowane rozwiązania nie wydają się jednak spójne z TFUE i celem unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju. Dziwi zatem fakt, że nie zostało to podniesione w debacie, a nawet w ramach kontroli spójności prawa wtórnego z prawem pierwotnym przez TSUE. Choć bowiem jest to akt *soft law*, ma stanowić podstawę tworzenia instrumentów polityki zagranicznej w wieloletnich ramach finansowych 2014—2020.

<sup>148</sup> Cele polityki rozwojowej (w tym wskazane w omawianym programie) zostały szerzej zaprezentowane w rozdziale pierwszym, a obszary pomocy — w rozdziale piątym.

### **5.3. Rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (2014)**

Rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju z 2014 r.<sup>149</sup> zastąpiło Rozporządzenie PE i Rady z 2006 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI)<sup>150</sup>, które w 2006 r. zastąpiło bardzo wiele instrumentów geograficznych i tematycznych utworzonych w ciągu lat<sup>151</sup> i wygasło 31 grudnia 2013 r. Rozporządzenie z 2014 r. zostało przy-

---

<sup>149</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 233/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020 (Dz.Urz. L 77/44 z 15.03.2014 r.).

<sup>150</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 18 grudnia 2006 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (Dz.Urz. L 378/41 z 27.12.2006 r.), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 960/2009 z dn. 14 października 2009 r. (Dz.Urz. L 270/8 z 15.10.2009 r.).

<sup>151</sup> Wśród nich: rozporządzenie (WE) nr 2110/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 grudnia 2005 r. w sprawie dostępu do pomocy zagranicznej Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 344/01 z 27.12.2005 r.); rozporządzenie (WE) nr 806/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wspierania równości płci w ramach współpracy na rzecz rozwoju (Dz.Urz. UE L 143/40 z 30.04.2004 r.); rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 10 marca 2004 r. ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS), (Dz.Urz. UE L 80/01 z 18.03.2004 r.); rozporządzenie (WE) nr 1568/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w zwalczaniu chorób związanych z ubóstwem (HIV/AIDS, gruźlicy i malarii) w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 224/01 z 6.09.2003 r.); rozporządzenie (WE) nr 1567/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w odniesieniu do polityk oraz działań i praw dotyczących zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 224/01 z 6.09.2003 r.); rozporządzenie (WE) nr 2130/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 29 października 2001 r. w sprawie działań na rzecz pomocy przesiedleńcom w rozwijających się krajach Azji i Ameryki Łacińskiej (Dz.Urz. UE L 287/03 z 31.10.2001 r.); rozporządzenie (WE) nr 2493/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 listopada 2000 r. w sprawie środków mających na celu wspieranie pełnej integracji wymiaru środowiskowego w procesie rozwoju krajów rozwijających się (Dz.Urz. UE L 288/01 z 15.11.2000 r.); rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 listopada 2000 r. w sprawie środków promocji ochrony i trwałej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 288/06 z 15.11.2000 r.); rozporządzenie (WE) nr 1726/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 29 czerwca 2000 r. w sprawie współpracy na rzecz rozwoju z Afryką Południową (Dz.Urz. UE L 198/05 z 4.08.2000 r.); rozporządzenie Rady (WE) nr 1659/98 z dn. 17 lipca 1998 r. w sprawie współpracy zdecentralizowanej (Dz.Urz. UE L 213/06 z 30.07.1998 r.); rozporządzenie Rady (WE) nr 1658/98 z dn. 17 lipca 1998 r. w sprawie współfinansowania działań wraz z europejskimi pozarządowymi organizacjami do spraw rozwoju w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się (Dz.Urz. UE L 213/01 z 30.07.1998 r.); rozporządzenie Rady (WE) nr 1292/96 z dn. 27 czerwca 1996 r. w sprawie polityki pomocy żywnościowej i zarządzania pomocą żywnoś-

jęte na podstawie art. 209 TFUE i zwykłą procedurę prawodawczą. Punkt 2 rozporządzenia wskazuje, że podobnie jak w przypadku rozporządzenia z 2006 r., walka z ubóstwem pozostaje podstawowym celem polityki unijnej na rzecz rozwoju<sup>152</sup>. Jednocześnie zaznaczono, że wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji w sprawie polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju (europejski konsensus na rzecz rozwoju) wraz z uzgodnionymi zmianami służą jako ogólne ramy polityki, kierunki i najważniejsze wskazówki dotyczące wprowadzania w życie niniejszego rozporządzenia. W pkt. 6 i 7 zwrócono uwagę, że poszanowanie praw człowieka, podstawowych wolności, wspieranie praworządności, zasady demokratyczne, przejrzystość, dobre rządy, pokój i stabilność oraz równość płci mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju krajów partnerskich i powinny być włączane w główny nurt polityki rozwojowej Unii. Podkreślono również potrzebę skuteczności pomocy, większej przejrzystości, współpracy i komplementarności oraz lepszej harmonizacji i dostosowania w stosunku do krajów partnerskich, a także koordynacji procedur zarówno między Unią a państwami członkowskimi, jak i w relacjach z innymi darczyńcami oraz podmiotami w dziedzinie rozwoju, które mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójności i adekwatności pomocy. W tym celu przytoczono potrzebę realizacji przyjętych zobowiązań, w tym deklaracji przyjętej podczas Forum Wysokiego Szczebla w sprawie Skuteczności Pomocy 2 marca 2005 r. w Paryżu, planu działania z Akry przyjętego 4 września 2008 r. i kolejnej deklaracji przyjętej w Pusanie 1 grudnia 2011 r. oraz wielu konkluzji Rady, między innymi dotyczących kodeksu postępowania Unii w sprawie komplementarności i podziału pracy w polityce na rzecz rozwoju.

Rozporządzenie z 2014 r. ustanawia instrument (Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju), na mocy którego Unia może finansować programy geograficzne<sup>153</sup>, programy tematyczne<sup>154</sup> oraz program panafrkański<sup>155</sup>

---

ciową oraz działań specjalnych w celu wspierania bezpieczeństwa żywnościowego (Dz.Urz. UE L 166/01 z 5.07.1996 r.); rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92 z dn. 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami (Dz.Urz. UE L 52/01 z 27.02.1992 r.).

<sup>152</sup> Jest to zgodne z tytułem V rozdział I Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i tytułem III rozdział I część piąta Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a także zgodne z Milenijnymi Celami Rozwoju (MCR) oraz innymi uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zobowiązaniami i celami w zakresie rozwoju, przyjętymi przez Unię i państwa członkowskie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i innych właściwych forów międzynarodowych.

<sup>153</sup> Szczegółowy wykaz programów geograficznych znajduje się w załączniku I rozporządzenia (L 77/66); zostały one szerzej omówione w rozdziale piątym.

<sup>154</sup> Szczegółowy wykaz programów tematycznych znajduje się w załączniku II rozporządzenia (L 77/67); zostały one szerzej omówione w rozdziale piątym.

<sup>155</sup> Obszary współpracy programu panafrkańskiego wskazane w załączniku III rozporządzenia (L 77/72) zostały szerzej omówione w rozdziale piątym niniejszej pracy.



(art. 1), których celem jest ograniczenie, a w perspektywie długoterminowej — eliminacja ubóstwa (art. 2.1). Pula środków finansowych na wykonanie niniejszego rozporządzenia w latach 2014—2020 wynosi 19 661 639 000 euro<sup>156</sup>. Decyzję o wysokości rocznych środków podejmuje Parlament Europejski i Rada w granicach określonych w wieloletnich ramach finansowych, realizację rozporządzenia zaś przyznano Komisji. Instrument finansowy został szczegółowo omówiony w rozdziale czwartym niniejszej monografii. Warto jednak zauważyć, że w zasadzie jest to jedyny akt prawa wtórnego o charakterze wiążącym, który bezpośrednio dotyczy polityki współpracy na rzecz rozwoju. Mimo upływu 6 lat od przyjęcia TUE i TFUE oraz możliwości regulowania tego obszaru za pomocą zwykłej procedury prawodawczej, kolejne przyjmowane akty mają charakter *soft law*<sup>157</sup>.

## 6. Podsumowanie

Unia Europejska ma bardzo bogate doświadczenie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, która była realizowana od momentu powstania Wspólnot Europejskich. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci regulacje dotyczące współpracy na rzecz rozwoju ulegały ciągłym zmianom i przekształceniom. Warto wspomnieć, że już w pierwszych latach dostrzegano potrzebę partnerskiego traktowania państw beneficjentów. Nie można jednak nie zauważyć, że efekty podejmowanych działań były bardzo ograniczone. Współpraca z Afryką jest niestety przykładem nieudolnych działań w obszarze pomocy. Nie wydaje się też, by stwarzanie nowych warunków umożliwiających otrzymanie pomocy, jak np. przestrzeganie praw człowieka przez państwo biorące pomoc, było rozwiązaniem słusznym i zgodnym z celem pomocy rozwojowej. Przełomowym momentem wydają się MCR, a zwłaszcza wskazanie celu podstawowego, jakim jest likwidacja ubóstwa i debata na temat efektywności polityki rozwojowej, w które UE się włączyła, ale których efekty można ocenić jedynie w kontekście całości regulacji UE w zakresie polityki rozwojowej.

Istotne dla polityki współpracy na rzecz rozwoju, zwieńczające proces reformy, są przyjęcie Traktatu z Lizbony i zmiany wprowadzone do TUE i TFUE, a przede wszystkim uwzględnienie likwidacji ubóstwa jako celu współpracy na rzecz rozwoju UE. Niewystarczające jednak wydaje się wykorzystanie możliwości stanowienia aktów prawa wtórnego. Rozporządzenia dotyczą jedynie

<sup>156</sup> Indykatywne alokacje finansowe na lata 2014—2020 zostały wskazane w załączniku IV rozporządzenia (L 77/73) i szerzej omówione w rozdziale piątym pracy.

<sup>157</sup> Problem ten został omówiony w rozdziale czwartym, a z uwagi na fakt, że większość przyjmowanych regulacji dotyczy obszarów działania i udzielania pomocy rozwojowej — również w rozdziale piątym niniejszej pracy.



aspektów finansowych świadczenia pomocy. W pozostałych obszarach dominują dokumenty o charakterze *soft law*, takie jak konkluzje prezydencji czy komunikaty KE. Dla spójności i większej efektywności polityki na rzecz rozwoju istotne byłoby wprowadzenie aktów wiążących, regulujących np. obszary działań pomocy rozwojowej, jak również jej priorytety. Obecny sposób regulacji pośrednich priorytetów i celów za pomocą instrumentów *soft law*, jak np. Program działań na rzecz zmian z 2011 r., sprawia, że obszary udzielania pomocy rozwojowej zmieniają się w zależności od prowadzonej polityki zagranicznej.

## Rozdział trzeci

# Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej w kontekście realizacji polityki rozwojowej

Pojęcie „instytucja” może być rozumiane zarówno jako organ (łac. *organum* — wyspecjalizowana część pełniąca jakąś funkcję w całości<sup>1</sup>), jak i zespół norm prawnych regulujących organizację jakiegoś obszaru, jakiejś sfery życia<sup>2</sup>. System instytucjonalny to układ instytucji i organów oraz odpowiednie zasady postępowania między nimi<sup>3</sup>. W strukturze UE można wyróżnić instytucje i organy. Na gruncie traktatowym instytucje definiuje się jako organizacje, którym zapewniono szczególny status prawny<sup>4</sup>. Część doktryny zastępuje termin „instytucje” słowem „organy” czy też „ciała” działające w strukturze unijnej<sup>5</sup>. Wydaje się jednak, że Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w sposób bardzo jasny rozróżnia poszczególne „ciała”, czyniąc pojęcie „instytucje” terminem prawnym<sup>6</sup>, a jednocześnie rozróżniając pojęcia „instytucje” i „organy”<sup>7</sup>. Pozostaje pytanie, co różni instytucje od organów, oraz jaka jest relacja pomiędzy instytucjami a organami. M. Górka wskazuje, że terminologia jest kwestią konwencji, jednakże podział ma uzasadnienie formalne i materialne. Formalnym uzasadnieniem jest art. 13 ust. 1 TUE, który stanowi, że instytucjami Unii są:

---

<sup>1</sup> M. Bielski, *Organizacje — istota, struktury, procesy*, Łódź 1997, s. 68.

<sup>2</sup> *Słownik wyrazów obcych*, Red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 309.

<sup>3</sup> M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>5</sup> J. Tyranowski, *Prawo europejskie*, Poznań 2005, s. 49 i nast.

<sup>6</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, W: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2008, s. 95.

<sup>7</sup> Na przykład art. 9 TUE: „We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”.

Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrahunkowy. Tym samym listę instytucji można uznać za zamkniętą. Pozostałe ciała zaś można zaliczyć do organów, ze względu na fakt, że formalnie nie nadano im statusu instytucji<sup>8</sup>. Materialnym uzasadnieniem będzie fakt uznania za instytucję w prawie pierwotnym kompetencje horyzontalne, a nie wyspecjalizowane, jak ma to miejsce w przypadku organów, oraz samodzielność instytucji w przeciwieństwie do organów, które pełnią funkcje pomocnicze. W rezultacie w doktrynie wymienia się organy mające funkcje pomocnicze, doradcze, wyspecjalizowane itp.<sup>9</sup> W kontekście polityki na rzecz rozwoju istotny wydaje się status Wysokiego Przedstawiciela. M. Rewizorski klasyfikuje go, jak i pozostałe organy realizujące zadania z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jako organ *sui generis*<sup>10</sup>. Czy jednak w sytuacji likwidacji struktury filarowej i ujednolicenia struktury organizacyjnej UE traktowanie organu w sposób szczególny i wyjątkowy jest zasadne? Czy może właściwsze byłoby zakwalifikowanie Wysokiego Przedstawiciela jako organu wyspecjalizowanego, który realizuje powierzone zadania w ramach takich instytucji, jak: Rada, KE czy RE. Relacja Wysokiego Przedstawiciela do pozostałych instytucji ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu i zasad w nim obowiązujących. System instytucjonalny UE opiera się bowiem na ustanowionych zasadach, czyli normach, które wskazywane są jako wzorce danych zachowań zawierające wzorce oceny, określające pożądany stan rzeczy<sup>11</sup> między instytucjami i pośrednio organami, które powinny być im podporządkowane. Już na wstępie warto postawić pytanie, czy rola i umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela nie narusza przyjętego i ukształtowanego systemu zasad. W niniejszym rozdziale omówiono zasady systemu instytucjonalnego UE, ze szczególnym uwzględnieniem polityki współpracy na rzecz rozwoju i roli organu, jakim jest Wysoki Przedstawiciel, jak również poszczególne instytucje i organy odpowiadające za realizację polityki rozwojowej, a także poddano ocenie spójność obowiązujących regulacji.

<sup>8</sup> M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 142.

<sup>9</sup> Na przykład Komitet Ekonomiczno-Społeczny — funkcja doradcza, COREPER — funkcja pomocnicza, Europejski Bank Inwestycyjny — funkcja wyspecjalizowana. Jeszcze bardziej szczegółowy podział organów wymienia A. Doliwa-Klepacka, wskazując m.in. na organy administracyjne, wykonawcze, przygotowawcze. A. Doliwa-Klepacka, Z. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 53—55.

<sup>10</sup> M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny...*, s. 38—39.

<sup>11</sup> Więcej na ten temat: S. Wronkowski, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24—25; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 95; M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny...*, s. 39.

## 1. Zasady instytucjonalne

Prawo pierwotne UE nie zawiera jednolitego katalogu zasad, na których opiera się funkcjonowanie instytucji UE. TUE wskazuje jednak na takie zasady, jak: zasada kompetencji przyznanych, subsydiarności, lojalnej współpracy oraz równowagi instytucjonalnej. Pośrednio można również wskazać pozostałości po zasadzie jednolitych ram instytucjonalnych — zasadę autonomii instytucjonalnej oraz zasadę otwartości. Treść tych zasad wpływa na funkcjonowanie instytucji i organów, w tym również w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju.

### 1.1. Zasada jednolitych ram instytucjonalnych

Do 2009 r. zasada jednolitych ram instytucjonalnych była jedną z najważniejszych zasad całego systemu funkcjonowania EU. Ówczesny art. 3 TUE wskazywał, że „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań”. Pod pojęciem tym rozumiano zespół instytucji Wspólnot Europejskich, które w ramach poszczególnych obszarów działań UE pełniły odpowiednie funkcje, oraz pomiędzy którymi istniały określone traktatowo zależności i relacje<sup>12</sup>. Zasada ta miała na celu zachowanie spójności organizacji, której struktura opierała się na istnieniu Wspólnot Europejskich oraz trzech filarach kształtujących zakres kompetencji UE. W związku z likwidacją struktury filarowej i utworzeniem jednolitej, spójnej struktury organizacyjnej w Traktacie z Lizbony zasada ta nie znajduje już zastosowania<sup>13</sup>. Artykuł 13 TUE zawiera jednak katalog instytucji oraz wskazuje, że „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. Tym samym zasadę jednolitych ram instytucjonalnych zastąpiono wskazaniem ram instytucjonalnych UE, pozostawiając cel (spójność, skuteczność i ciągłość działań), który instytucje te mają realizować.

<sup>12</sup> A. Grzelak, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, W: *Ustrój Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, T. 1, Warszawa 2010, s. 1—159.

<sup>13</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 31—36.

## 1.2. Zasada autonomii instytucjonalnej

Artykuł 13 ust. 2 TUE stwierdza, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Zasada autonomii instytucjonalnej wskazuje zatem, że każda z instytucji ma przypisaną rolę i autonomię w zakresie realizacji powierzonych kompetencji<sup>14</sup>. Odnosi się to do możliwości stanowienia prawa, kreowania organów pomocniczych, tworzenia wewnętrznych zasad funkcjonowania instytucji itp. W kontekście polityki na rzecz rozwoju prawidłowe wykonywanie tej zasady może budzić pewne wątpliwości. Wynika to z faktu, że w zakresie polityki rozwojowej w bardzo ogólny sposób wyznaczono granice uprawnień poszczególnych instytucji i ich relacji z organami, jak np. Wysokim Przedstawicielem, co jak zostanie wykazane, będzie powodować spory międzyinstytucjonalne oraz naruszać wymienioną zasadę. Zasada autonomii instytucjonalnej ściśle wiąże się z zasadą równowagi instytucjonalnej i zasadą lojalnej współpracy.

## 1.3. Zasada równowagi instytucjonalnej

Zasada równowagi instytucjonalnej, podobnie jak zasada autonomii instytucjonalnej, wynika z art. 13 ust. 2 TUE. Pierwotnie została jednak wskazana przez TSUE w orzecznictwie<sup>15</sup>. Ma ona zagwarantować, że każda instytucja będzie działać jedynie na podstawie upoważnienia wynikającego z traktatów, żadna instytucja nie będzie zastępować i wykonywać kompetencji innej instytucji, wszystkie zaś będą przestrzegać wskazanych prawem procedur. Działania te mają na celu zachowanie przewidzianego w traktatach podziału kompetencji pomiędzy organy. J. Węc tak pisał: „Instytucje, realizując przyznane im uprawnienia, mają z sobą współdziałać, ale winny też wzajemnie się hamować i równoważyć. Równowaga nie oznacza równości instytucji, ale sposób uregulowania wzajemnych relacji, mechanizm wzajemnej kontroli i hamulców między głównymi instytucjami”<sup>16</sup>. W doktrynie wyróżnia się kilka aspektów tej zasady, w tym w ramach stosunku PE, Rady i Komisji, np. przez prawa PE wynikające z procedur prawotwórczych, relacji pomiędzy Komisją a Radą

<sup>14</sup> D.E. Harasimuk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, W: *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Red. M. Muszczyński, D.E. Harasimuk, M. Kozak, Warszawa 2012, s. 139.

<sup>15</sup> Zob. Wyrok ETS w sprawie C-9/56 *Meroni v. Wysoka Władza*; Wyrok ETS w sprawie C-138/79 *Roquette Freres v. Rada*; Wyrok ETS w sprawie C-70/88 *PE v. Rada* (Czarnobyl).

<sup>16</sup> J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950—2005*, Kraków 2006.

i podziału na instytucję inicjującą proces stanowienia prawa (Komisję) i prawodawcę (Radę i obecnie również PE) oraz w aspekcie kompetencji kontrolnych TSUE<sup>17</sup>.

Bardzo ważna wydaje się kontrola przestrzegania zasady równowagi instytucjonalnej w zakresie polityki na rzecz rozwoju. Zakres kompetencji poszczególnych instytucji w dziedzinie realizacji polityki rozwojowej jest określony w sposób bardzo niespójny. Co więcej, w kontekście polityki na rzecz rozwoju pojawia się aspekt nie tylko równowagi międzyinstytucjonalnej, ale również pomiędzy instytucjami a organami. Przykładem będzie relacja między KE a Wysokim Przedstawicielem. Warto zapytać, czy w kontekście istnienia zasady równowagi instytucjonalnej może funkcjonować organ *sui generis*, będący organem międzyinstytucjonalnym. Jeśli tak, to w jakim stopniu zasada równowagi instytucjonalnej znajdzie zastosowanie w relacji pomiędzy tym organem a instytucjami? Problem pozycji Wysokiego Przedstawiciela jest bowiem o tyle wyjątkowy, że jest on organem wyspecjalizowanym zarówno Rady, jak i Komisji. I o ile Rada może mieć interes w tym, by przez działania Wysokiego Przedstawiciela „obejść” procedury stanowienia prawa w zakresie polityki zagranicznej, o tyle dla Komisji jego działania mogą mieć charakter przejęcia części uprawnień, w tym w zakresie procesu inicjowania stanowienia prawa, co najbardziej wydaje się widoczne właśnie w ramach polityki na rzecz rozwoju, która podlega zwykłej procedurze prawodawczej. Nie można nie zauważyć w tej relacji możliwości jawnego naruszania zasady równowagi instytucjonalnej. Zagadnienie to szerzej zostało opisane w części niniejszej pracy poświęconej KE.

Zasada równowagi instytucjonalnej ściśle wiąże się z zasadą lojalnej współpracy, co wynika bezpośrednio z art. 13 ust. 2 TUE, który wskazuje, że „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie z sobą współpracują”.

#### 1.4. Zasada lojalnej współpracy

Zasada lojalnej współpracy została wyrażona w art. 4 ust. 3 oraz art. 13 ust. 2 TUE. Zgodnie z tą zasadą, Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów<sup>18</sup>. Obowiązek współpracy dotyczy również instytucji (art. 13

<sup>17</sup> P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy EU a państwa członkowskie oraz w ramach UE*, W: *Ustrój Unii Europejskiej...*, s. 82–83.

<sup>18</sup> Dalej art. 4 ust. 3 wskazuje: „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań

ust. 2 TUE). Obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami pierwotnie wynikał głównie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>19</sup> oraz deklaracji składanych przez państwa członkowskie. Przykładem jest deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską do Traktatu z Nicei. W deklaracji państwa „przypomniły”, że „obowiązek lojalnej współpracy, który wynika z artykułu 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską i reguluje stosunki między państwami członkowskimi i instytucjami Wspólnoty, reguluje również stosunki między instytucjami Wspólnoty. W stosunkach między tymi instytucjami, jeśli okaże się to niezbędne w ramach obowiązku lojalnej współpracy, Parlament Europejski, Rada i Komisja mogą zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne w celu ułatwienia stosowania postanowień Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Porozumienia takie nie mogą zmieniać ani uzupełniać postanowień Traktatu i mogą zostać zawarte jedynie za zgodą tych trzech instytucji”<sup>20</sup>. Artykuł 13 ust. 2 TUE rozszerza tę zasadę również na instytucje, które „lojalnie z sobą współpracują”, i w ten sposób zasada lojalnej współpracy obejmuje obowiązek współpracy państw członkowskich, w tym organów krajowych i instytucji, obowiązek współpracy z państwami członkowskimi spoczywający na instytucjach oraz obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami<sup>21</sup>.

W związku z faktem, że relacje pomiędzy państwami a UE nie stanowią obszaru badań, zasada lojalnej współpracy będzie miała znaczenie jedynie w ostatnim aspekcie, tzn. współpracy międzyinstytucjonalnej. W tym obszarze warto zaś zwrócić uwagę na trudności z prawidłową współpracą między instytucjami w sytuacji istnienia organu (Wysokiego Przedstawiciela), który może działać niezależnie, realizując zadania różnych instytucji. Polityka współpracy rozwojowej klasyfikuje się pomiędzy polityką zagraniczną, kompetencjami dzielonymi a kompetencjami wyłącznymi (np. w zakresie współpracy handlowej z AKP). Warto podkreślić, że w ramach polityki zagranicznej postulat balansu międzyinstytucjonalnego realizowany jest jedynie w ograniczonym zakresie i opiera się głównie na współdziałaniu instytucji międzyrządowych<sup>22</sup>. Tym samym brak odpowiednich i szczegółowych regulacji w zakresie podziału kompetencji w sprawie kształtowania, realizowa-

i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

<sup>19</sup> Kluczowy w tej kwestii jest Wyrok ETS w sprawie C-65/93, *PE v. Rada*, w którym Trybunał orzekł, że PE naruszył zasadę lojalnej współpracy, odmawiając udzielenia opinii w procedurze konsultacji, powołując się na obciążenie pracą.

<sup>20</sup> Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz.Urz. C 80/01 z 10.03.2001 r.).

<sup>21</sup> M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1, s. 46–47.

<sup>22</sup> T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 249–254.



nia i kontroli współpracy UE na rzecz rozwoju może powodować wiele sporów kompetencyjnych, nie tylko pomiędzy instytucjami, ale i pomiędzy instytucjami a organem. Stanowi też podstawę do dyskusji na temat możliwych rozwiązań, w tym np. w zakresie uprawnień koordynacyjnych czy kontrolnych w ramach wykonywania zadań przez organ, bądź kompetencji poszczególnych instytucji.

## 1.5. Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości, zwana również zasadą subsydiarności, wyznacza granice działania UE. Jest to zasada zarówno stanowienia prawa, jak i pośrednio systemu instytucjonalnego<sup>23</sup>. Wprowadził ją Jednolity Akt Europejski (JAE) w odniesieniu do ochrony środowiska, następnie Traktat z Maastricht w art. 2 TUE i 5 TWE rozszerzył jej działanie na całość prawa Unii, a obecnie już sama Preambuła odsyła do zasady subsydiarności. Artykuł 5 ust. 3 TUE definiuje tę zasadę następująco: „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie”, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań mogą zostać lepiej zrealizowane na poziomie Unii. Protokół dodatkowy<sup>24</sup> szczegółowo reguluje wspomnianą zasadę, jak również wskazuje mechanizm kontrolny powierzony parlamentom narodowym<sup>25</sup>. Sprecyzował motywy uzasadniające podjęcie działań przez WE. Należą do nich: a) kwestie mające charakter międzynarodowy, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania państw członkowskich; b) działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania WE byłby sprzeczny z wymogami Traktatu, bądź miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy państw członkowskich; c) działanie prowadzone na poziomie WE przyniosłoby wyraźne korzyści, ze względu na ich rozmiary lub skutki, w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich (pkt 5).

Polityka rozwojowa należąca do kompetencji dzielonych niewątpliwie ma charakter międzynarodowy, a jej regulacja na poziomie Wspólnoty miałaby duże znaczenie dla spójności, a co za tym idzie — efektywności polityki rozwojowej całej UE. Tym samym spełnia przesłanki uzasadniające wprowadzenie regulacji na poziomie UE. Co więcej, w obszarze kompetencji dzielonych, zgodnie z protokołem, forma działania wspólnotowego powinna być możliwie najprostsza,

<sup>23</sup> J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim)* — studium prawnoporównawcze, Toruń 2012, s. 211—220.

<sup>24</sup> Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokół podkreśla m.in. fakt, że Unia, przyjmując akty inne niż należące do kompetencji wyłącznych, musi je odpowiednio uzasadnić (art. 5 Protokołu).

<sup>25</sup> Zob. A. Gajda, *Zasada pomocniczości, W: Ustrój Unii Europejskiej...*, s. I-131—I-133.

a Wspólnota powinna stanowić jedynie w koniecznym zakresie. Formą aktów prawnych winny być dyrektywy, które „należy przedkładać nad rozporządzenia, a dyrektywy ramowe nad środki szczegółowe”. Mimo jasnego upoważnienia instytucji do wydawania aktów prawnie wiążących państwa członkowskie, co do rezultatu dyrektywy nie są stosowane przy stanowieniu prawa w zakresie polityki rozwojowej. I choć zgodnie z art. 209 TFUE, Parlament Europejski i Rada stanowią w tej dziedzinie prawo na podstawie zwykłej procedury ustawodawczej i należałoby postulować, by możliwe było przejmowanie wykonywania kompetencji przez UE w ramach polityki rozwojowej, zwykła procedura ma zastosowanie bardzo rzadko. Co więcej, różnorodność aktów prawnych przyjmowanych w ramach tej polityki, jak również procedur ich przyjmowania (zob. rozdział czwarty), ogranicza, a nawet prawie całkowicie niweluje stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej. Sprawia to, że instytucje nie mają faktycznej możliwości stanowienia prawa w ramach uprawnień wynikających z zasady pomocniczości, co ogranicza możliwości poprawy spójności działań w ramach UE. Praca ta nie omawia spójności polityki rozwojowej poszczególnych państw członkowskich z polityką UE jako organizacją. Jest to jednak kolejny przykład świadczący o nieprecyzyjności przepisów Traktatu z Lizbony w zakresie kompetencji Unii i jej instytucji w ramach polityki rozwojowej.

## 1.6. Zasada otwartości

Zasada otwartości została wyrażona w art. 11 ust. 2 TUE, stwierdzającym, że „instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”, oraz w art. 15 ust. 1 i ust. 2 TFUE, w którym została wskazana i nazwana bezpośrednio: „W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”. Zasada ta wiąże się z obowiązkiem zapewnienia przez każdą instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną przejrzystości swoich prac, dostępu do jej dokumentów itp. Początkowo ograniczała się do dostępu do dokumentów prawa pierwotnego, które wprowadził traktat amsterdamski (art. 255 TWE), a następnie została sprecyzowana w rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów<sup>26</sup>. Została również wyrażona w art. 42 KPP<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (Dz.Urz. UE L 145/43 z 31.05.2001 r.).

<sup>27</sup> Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.

Pojęcie zasady otwartości nie zostało zdefiniowane. Termin ten używany jest zazwyczaj jako synonim przejrzystości<sup>28</sup>, co potwierdza art. 1 akapit 2 TUE. Stwierdza on, że „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”. Zasada otwartości wyraża się w działaniach umożliwiających bierny i czynny dostęp do informacji: dostęp bierny — przez bycie informowanym przez instytucje o ich działaniach oraz za pomocą przejrzystości ich funkcjonowania<sup>29</sup>, dostęp czynny zaś — przez możliwość wystąpienia z wnioskiem o dostęp do wskazanych dokumentów danej instytucji, co szczegółowo reguluje rozporządzenie nr 1049/2001<sup>30</sup>. W kontekście polityki rozwojowej może budzić wątpliwości zastosowanie tej zasady w aspekcie biernym, a mianowicie przejrzystości funkcjonowania i współpracy instytucji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i państwami-biorcami pomocy.

## 2. Instytucje UE realizujące politykę rozwojową

Traktat z Lizbony, likwidując strukturę filarową, zmodyfikował strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej, co spowodowało, że nie obowiązuje już podział na organy UE i WE<sup>31</sup>. W zamian art. 13 ust. 1 TUE wskazuje, że Unia dysponuje „ramami instytucjonalnymi”, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich. Jednocześnie zapewniają one spójność, skuteczność i ciągłość polityki oraz działań UE. Traktat z Lizbony do instytucji UE zalicza: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy.

---

<sup>28</sup> I. Kawka, *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011, s. 66.

<sup>29</sup> M. Szewc-Kurczەر, *Dostęp do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, W: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Red. A. Łazowski, Warszawa 2008, s. 245.

<sup>30</sup> Więcej J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 126—127.

<sup>31</sup> W filarowej strukturze obowiązywała zasada jednolitych ram instytucjonalnych (dawne i uchylone art. 3 i 5 TUE), polegająca na tym, że we wszystkich trzech filarach działały te same organy, jednak ich zakres kompetencji uzależniony był od obszaru działania. Więcej *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 105.

## 2.1. Rada Europejska

Rada Europejska swoje podstawy traktatowe uzyskała na mocy JAE w 1986 r., choć spotkania szefów państw i rządów miały miejsce już od lat 60. minionego wieku, a jej nazwa została użyta po raz pierwszy podczas szczytu paryskiego w 1974 r. Do czasu przyjęcia traktatu zjednoczeniowego był to jedyny organ własny UE, umocowany jako organ Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB)<sup>32</sup>. Traktat o Unii Europejskiej reguluje działalność RE w art. 13 i 15, a TFUE — w art. 235 i 236<sup>33</sup>. Jest to organ o charakterze międzyrządowym, w skład którego wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich UE, jak również Przewodniczący RE i Przewodniczący Komisji. RE zbiera się dwa razy w ciągu półroczu, a jeżeli sytuacja tego wymaga, to Przewodniczący zwołuje sesję nadzwyczajną<sup>34</sup>. Zgodnie z art. 15 TUE, Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki oraz priorytety polityczne. Nie pełni jednak funkcji prawodawczej<sup>35</sup>. Mimo to jest instytucją odgrywającą istotną rolę w zakresie polityki zagranicznej. Na podstawie art. 26 TUE RE określa strategiczne interesy i cele Unii oraz „ogólne wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne”. To zatem do Rady Europejskiej należy nadawanie zarówno WPZiB, jak również polityce współpracy na rzecz rozwoju ogólnego kierunku. Rada Europejska regularnie wypowiada się w danych kwestiach, sporządzając konkluzje z poszczególnych szczytów, które mogą dotyczyć danego kraju, regionu lub określonego tematu, następnie zaś stanowiące impuls do działania Rady czy Komisji Europejskiej. Inną istotną funkcją RE jest mianowanie, za zgodą Przewodniczącego Komisji, Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jak również możliwość zakończenia jego kadencji, zgodnie z tą samą procedurą (art. 18 TUE).

<sup>32</sup> Podział na organy „własne” i „zapożyczone” wskazał m.in. J. Barcz. Zob. J. Barcz, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, W: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 512 i nast. Poza tym podziałem, można wskazać na podział na organy międzyrządowe, w tym RE, RUE, czy organy ponadnarodowe — KE, której celem jest dbałość o interesy UE.

<sup>33</sup> Zob. J. Sozański, *Lizbońska reforma Rady Europejskiej i jej skutki dla Unii*, „Ius Novum” 2012, nr 4, s. 93—117.

<sup>34</sup> Szczegóły dotyczące funkcjonowania RE reguluje Regulamin wewnętrzny RE z dn. 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. UE L 315/52 z 2.12.2009 r.).

<sup>35</sup> Zob. A. Szczerba-Zawada, *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*, Toruń 2013.

## 2.2. Rada

Rada, pierwotnie zwana Radą Ministrów, dla wszystkich trzech wspólnot została ustanowiona w 1965 r., na mocy traktatu fuzyjnego<sup>36</sup>. Traktat z Lizbony reguluje działalność Rady w art. 13 i 16 TUE oraz art. 237—243 TFUE. Rada jest organem prawodawczym, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich szczebla ministerialnego, spotykający się na posiedzeniach w różnych konfiguracjach. Liczba posiedzeń jest różna w zależności od danej konfiguracji i potrzeb<sup>37</sup>. Podstawową funkcją Rady wraz z Parlamentem Europejskim w zakresie polityki rozwojowej będzie funkcja prawodawcza w ramach procedury zwykłej, która na mocy art. 209 TFUE ma zastosowanie w polityce rozwojowej<sup>38</sup>. Ponadto Rada, podobnie jak Parlament, jest instytucją mającą uprawnienia do podjęcia działań w ramach tytułu III, czyli wzmocnionej współpracy<sup>39</sup>, która także może dotyczyć wspólnych działań w zakresie pomocy rozwojowej czy humanitarnej lub ustanowienia wspólnych programów współpracy z państwami rozwijającymi się itp.

W polityce współpracy na rzecz rozwoju w ramach funkcjonowania Rady najważniejszą rolę odgrywają Rada do spraw Zagranicznych<sup>40</sup>, organ pomocniczy (Komitet Stałych Przedstawicieli, COREPER), prezydencja oraz Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ten ostatni jednak, w zakresie polityki na rzecz rozwoju powiązany w dużej mierze z KE, zostanie omówiony w części poświęconej Komisji.

---

<sup>36</sup> Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny) z 8 kwietnia 1965 r. (Dz.Urz. WE 152 z 13.07.1967 r.), s. 2—17.

<sup>37</sup> Szczegóły dotyczące funkcjonowania Rady zawiera Regulamin Rady z 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. L 325 z 11.12.2009 r.), s. 35.

<sup>38</sup> Artykuł 209: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych”.

<sup>39</sup> Artykuł 329 ust. 2: „Wniosek Państw Członkowskich, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest kierowany do Rady. Jest on przekazywany przez nią Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, oraz Komisji, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji Rady stanowiącej jednomyślnie”.

<sup>40</sup> Ang. *External Relation Council*. Przed wejściem w życie TL ministrowie spraw zagranicznych spotykali się w ramach Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (*General Affairs and External Relations Council*). Traktat z Lizbony wyodrębnił Radę do spraw Zagranicznych, podnosząc tym samym znaczenie WPZiB.

### 2.2.1. Rada do spraw Zagranicznych

W ramach składów Rady, niestety, nie wyodrębniono Rady do spraw Rozwoju. W związku z tym Rada do spraw Zagranicznych jest jedyną, w ramach której omawiane są kwestie polityki rozwojowej. Rada do spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Jest odpowiedzialna za prowadzenie całości zewnętrznych działań Unii Europejskiej, a mianowicie: wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej<sup>41</sup>. Przewodniczącym Rady do spraw Zagranicznych jest z urzędu Wysoki Przedstawiciel. Organ ten podejmuje większość decyzji w zakresie polityki zagranicznej, a tym samym pośrednio również w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju<sup>42</sup>. Rada do spraw Zagranicznych pełni funkcje prawodawcze, opracowując działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską, jak również ma prawo zawierania umów w imieniu UE; wydaje też upoważnienia do podjęcia rokowań, wytycznych negocjacyjnych oraz upoważnia do podpisywania umowy<sup>43</sup>. Ponadto pełni funkcje implementacyjne, podejmując decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Jednocześnie pełni funkcje typu forum, stanowiąc płaszczyznę, na której państwa członkowskie uzgadniają wspólną politykę zewnętrzną. Pod jej adresem państwa członkowskie, Wysoki Przedstawiciel, samodzielnie lub przy wsparciu Komisji, mogą zwracać się z wszelkimi pytaniami dotyczącymi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przedkładać inicjatywy lub wnioski (art. 30 TUE). Pełni ona również funkcje koordynacyjne, zapewniając wraz z Wysokim Przedstawicielem jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii (art. 26 ust. 2 TUE). Ponieważ nie ma Rady do spraw Rozwoju, ministrowie do spraw polityki rozwojowej spotykają się w ramach tej Rady 2 razy do roku<sup>44</sup>,

<sup>41</sup> Artykuł 2 pkt 5. Decyzja Rady z dn. 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE). Zob. też U. Puetter, *The Council. How the members states agree on Europe's external policy*, In: *The European Union and Global Governance, A Handbook*, Eds. J.U. Wunderlich, D.J. Bailey, London 2015, s. 93.

<sup>42</sup> Więcej na temat funkcjonowania Rady do spraw Zagranicznych, jej grup roboczych oraz współpracy z Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER), Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa i Grupą Korespondentów N. Nugent, *Unia Europejska. Władza i polityka*, Tłum. A. Gąsior-Niemiec, J. Gilewicz, W. Nowicki, Kraków 2012, s. 497–499.

<sup>43</sup> Artykuł 218 TFUE. Całość procedury podpisywania umów opisana w rozdziale czwartym, pkt 1.3.

<sup>44</sup> Poza spotkaniami w ramach Rady, polityka współpracy rozwojowej omawiana jest również w trakcie nieformalnych spotkań weekendowych (GYMNICH — nazwa ta pochodzi od na-



omawiając kwestie koordynacji, spójności i efektywności działań pomocy rozwojowej<sup>45</sup>.

Zważywszy, że w większości pozostałych instytucji została wyodrębniona komórka do spraw polityki rozwojowej, należałoby postawić pytanie, dlaczego w przypadku Rady polityka rozwojowa stanowi jedynie obszar działalności Rady do spraw Zagranicznych. Biorąc pod uwagę zupełnie inne usytuowanie polityki na rzecz rozwoju, sposobu stanowienia prawa, podstawy prawnej itp., brak powołania tej Rady wydaje się całkowicie niezrozumiały. Może to być przyczyną nieprawidłowości przy kształtowaniu polityki w tym zakresie, jak również problemów w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Jednocześnie stanowi to kolejny dowód na to, że polityka rozwojowa i zagraniczna nie są rozgraniczone w sposób prawidłowy. Tym samym w przyszłości zasadne jest utworzenie Rady do spraw Rozwoju.

### 2.2.2. Komitet Stałych Przedstawicieli

Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) od 1958 r. jest instytucją pomocniczą Rady. Składa się z przedstawicieli państw członkowskich i odpowiada za przygotowanie prac Rady Unii Europejskiej oraz za wykonanie zadań powierzonych mu przez Radę. COREPER obraduje co najmniej raz w tygodniu. Sprawami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również współpracą na rzecz rozwoju zajmuje się COREPER II, w skład którego wchodzi ambasadory państw członkowskich. Dodatkowo, na szczeblu zastępców ambasadatorów, funkcjonuje tzw. COREPER I, zajmujący się sprawami sektorowymi — rolnictwem, rybołówstwem, rynkiem wewnętrznym, telekomunikacją, kulturą i zdrowiem itp.<sup>46</sup> CO-

---

zwy zamku w Niemczech, gdzie po raz pierwszy miało miejsce spotkanie nieformalne podczas niemieckiej prezydencji w Radzie UE w 1974 r). Nieformalne spotkania ministrów odbywają się zwykle raz na 6 miesięcy w państwie członkowskim sprawującym przewodnictwo w Radzie UE. Spotkania trwają 2 dni (na ogół odbywają się w piątek i sobotę) i mają charakter nieformalny. Z tego też względu w ich trakcie nie są przyjmowane żadne wnioski, co umożliwia swobodne omawianie bieżących spraw polityki zagranicznej, polityki rozwojowej, humanitarnej itp. Spotkania pozwalają na wymianę doświadczeń i działań m.in. w zakresie polityki rozwojowej, co ma na celu zminimalizowanie powielania się działań, lepszą koordynację i efektywność. Spotkaniom przewodniczy Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Więcej M. Holland, M. Doidge, *Development Policy of the European Union*, New York 2012, s. 98.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>46</sup> Wszystkie punkty porządku obrad posiedzeń Rady są z wyprzedzeniem analizowane przez Komitet Stałych Przedstawicieli, chyba że postanowi on inaczej. Komitet Stałych Przedstawicieli dokłada starań, aby na etapie swoich prac osiągnąć porozumienie, które zostanie przedłożone Radzie do przyjęcia. Zapewnia on właściwe przedstawienie spraw Radzie oraz, w odpowiednich



REPER koordynuje pracę ponad 200 stałych i powołanych *ad hoc* grup roboczych, które odpowiadają za opracowanie polityki, dokumentów, stanowiska w ramach danego zagadnienia<sup>47</sup>. Grupą roboczą odpowiedzialną za politykę rozwojową jest CODEV<sup>48</sup>. Działa ona w takich sprawach, jak: spójność unijnej polityki na rzecz rozwoju, skuteczność pomocy w ramach współpracy rozwojowej UE, spójność działań podjętych przez UE z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi w dziedzinie rozwoju itp. Współpracuje również w opracowywaniu dokumentów z następujących dziedzin: demokracja i prawa człowieka, klimat i ochrona środowiska, a także problematyka równości płci, zdrowia, przeciwdziałania HIV/AIDS w polityce rozwoju. Grupa spotyka się zwykle raz w tygodniu, ale w zależności od potrzeb może spotykać się częściej, zwłaszcza przed posiedzeniami Rady. Decyzje w sprawach przygotowanych przez CODEV są podejmowane przez ministrów do spraw rozwoju w ramach Rady do spraw Zagranicznych.

### 2.2.3. Prezydencja

Prezydencja została wprowadzona w 1957 r.<sup>49</sup> Jest to rotacyjny okres przewodnictwa państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej<sup>50</sup>. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony obowiązuje tzw. grupowy system sprawowania prezydencji. Prezydencja jednego z państw trwa 6 miesięcy, jednakże państwa sprawujące prezydencję kolejno po sobie są zobowiązane do współpracy, co tworzy tzw. *trio*. Przez okres 6 miesięcy dane państwo przewodniczy poszczególnym składom RUE<sup>51</sup>. Zakres kompetencji prezydencji został znacznie ogra-

przypadkach, prezentuje wytyczne, opcje lub propozycje rozwiązań. W nagłych przypadkach Rada, stanowiąc jednomyślnie, może postanowić o rozstrzygnięciu sprawy bez uprzedniej analizy. Artykuł 19 pkt 3. Decyzja Rady z dn. 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE).

<sup>47</sup> Więcej o COREPER K.A. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak, P. Stawarz, A. Biernacka-Rygiel, *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej — wymiar teoretyczno-metodologiczny*, Warszawa 2014, s. 92—95.

<sup>48</sup> Powołanie grup roboczych następuje na podstawie art. 19 pkt 3 regulaminu wewnętrznego Rady, który wskazuje, że w celu przeprowadzenia pewnych wcześniej określonych prac przygotowawczych lub analiz Komitet Stałych Przedstawicieli może tworzyć komitety lub grupy robocze bądź wyrazić zgodę na utworzenie takich organów.

<sup>49</sup> Jej elementy były już widoczne w Traktacie ustanawiającym EWG z 1957 r., w art. 146.

<sup>50</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 9. Zob. też A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej: instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011; J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010.

<sup>51</sup> Wyjątek stanowi Rada do spraw Zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

niczony w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. W Traktacie z Lizbony znaczne kompetencje, które dotychczas miała prezydencja, przyznano Wysokiemu Przedstawicielowi<sup>52</sup> oraz powołanemu Przewodniczącemu Rady Europejskiej, którego funkcje pełnił wcześniej przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję<sup>53</sup>. Tym samym obecnie funkcje prezydencji ograniczają się jedynie do działań w zakresie działań Rady UE. Nadal jednak wypełnia ona funkcje: organizatorsko-zarządzające<sup>54</sup>, inicjująco-programowe<sup>55</sup>, koordynacyjne<sup>56</sup>, mediacyjne i reprezentacyjne<sup>57</sup>.

Warto zauważyć, że dla realizacji polityki rozwojowej na przestrzeni dziesięcioleci właśnie prezydencja odgrywała kluczową rolę<sup>58</sup>. Było to powodem kry-

<sup>52</sup> Do kompetencji przeniesionych należą: prowadzenie w imieniu Rady i na zalecenie prezydencji dialogu politycznego, wspomaganie prezydencji, gwarancja odpowiedniej informacji PE u Rady o wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB, wprowadzanie w życie decyzji politycznych, art. 18 ust. 3 TUE, art. 26 TUE, art. 27 TUE. Więcej J. Barcz, *Przewodnictwo po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa 2008, s. 75–76.

<sup>53</sup> Do kompetencji Przewodniczącego Rady Europejskiej należą: a) przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac; b) zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych; c) wspomaganie osiągania spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej; d) przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swoich właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 15.6TUE).

<sup>54</sup> Należą do nich m.in. opracowania: kalendarza posiedzeń, przebiegu obrad, Rady i jej struktur wewnętrznych (np. COREPER), art. 2 ust. 3 Regulaminu Rady oraz art. 6–16 załącznika V do Regulaminu Rady.

<sup>55</sup> W obecnym stanie prawnym w zasadzie ograniczają się do sporządzania 18-miesięcznego działania Rady, art. 2 ust. 4 i 5 Regulaminu Rady.

<sup>56</sup> Należą do nich zarówno koordynacja działań wewnątrz Rady, jak i koordynacja działań Rady z pozostałymi instytucjami, art. 16 ust. 6 TUE, art. 48 ust. 4 TUE, art. 121 ust. 5, art. 126 ust. 11, art. 219 ust. 1, art. 293 ust. 1–2, art. 294 ust. 8, art. 314 ust. 4 TFUE, art. 3 deklaracji nr 9, art. 26 regulaminu Rady, art. 1–5 załącznika V Regulaminu Rady.

<sup>57</sup> Polegają one na próbach wypracowania kompromisu w celu realizacji zamierzonych działań, w tym wypracowania wspólnych stanowisk państw członkowskich. Reprezentacja ogranicza się w zasadzie do możliwości uczestnictwa w posiedzeniach poszczególnych instytucji, np. PE, jak również jego Komisji, oraz możliwości uczestnictwa w konferencjach międzynarodowych, art. 293 ust. 1–2, art. 294 ust. 8, art. 314 TFUE oraz art. 26 regulaminu Rady. Więcej K. Szczerski, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analiza i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 31–56.

<sup>58</sup> Na przykład szwedzka prezydencja podkreśliła, że „podstawowym czynnikiem stosunków zewnętrznych jest efektywna współpraca w sprawach rozwoju”, uznając ją za ważny cel prezydencji. Jednocześnie zwrócono uwagę, że „skuteczne współdziałanie w tej dziedzinie jest także elementem programu reformy Komisji. Należy zapewnić większą zgodność w zakresie polityki zewnętrznej. Toteż UE wzmocni swą pozycję, postępując odpowiedzialnie i solidarnie na scenie międzynarodowej”. Po raz pierwszy też pojawia się stwierdzenie, że „walka z ubóstwem będzie wspólnym punktem odniesienia współpracy na rzecz rozwoju”. Irlandia stosunki z Afryką zamie-

tyki, np. z braku kontynuacji zamierzonych działań, ale umożliwiało również wpływanie państw, szczególnie wrażliwych na potrzeby globalnego Południa, na politykę rozwojową WE. W obecnym stanie prawnym polityką współpracy rozwojowej zajmuje się Rada do spraw Zagranicznych, której przewodni Wysoki Przedstawiciel, a nie państwo sprawujące prezydencję, a tym samym państwa mają o wiele mniejszy wpływ na możliwość kształtowania polityki rozwojowej przez własne cele prezydencji. Jednakże powołanie Przewodniczącego Rady Europejskiej, jak również Wysokiego Przedstawiciela zmniejsza rolę prezydencji, może spowodować ujednolicenie działań w tym obszarze w ramach polityki zagranicznej. W związku z tym, że polityką rozwojową Wysoki Przedstawiciel zajmuje się jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, może to skutkować brakiem inicjatyw w tym obszarze na poziomie międzypaństwowym. Jest jednak za wcześnie, by oceniać rolę nowej formy prezydencji w kształtowaniu się polityki współpracy na rzecz rozwoju<sup>59</sup>.

rząła uczynić głównym celem prezydencji i sprawić, by kwestie związane z Afryką otrzymały w Unii Europejskiej wysoki priorytet, podkreślając jednocześnie skalę ubóstwa i potrzebę rozwiązywania konfliktów na tym kontynencie. Działania Irlandii w pewnym sensie kontynuowała Holandia, która za cele prezydencji obrała m.in.: usuwanie biedy, walkę z AIDS, pokój, bezpieczeństwo i wzrost gospodarczy, jak również polepszenie skuteczności i przejrzystości pomocy. Podobnie postąpiły Luksemburg i Wielka Brytania w 2005 r. Luksemburg podkreślił znaczenie walki z HIV/AIDS, spójności i realizacji celów milenijnych, a Wielka Brytania zamierzała „kontynuować starania, aby jakość oraz wielkość pomocy udzielanej przez UE w walce ze skrajnym ubóstwem na świecie przyczyniła się do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju ONZ do roku 2015”. Owa spójność doprowadziła do tego, że w konkluzjach z czerwca 2004 r. Rada Europejska „potwierdza swoje zobowiązanie do pogłębienia dialogu z partnerami regionalnymi [...] oraz zachęca do dalszych wysiłków na rzecz rozwoju i podniesienia znaczenia dialogu”. Zob. *Priorytety prezydencji szwedzkiej (1 stycznia 2001 r. — 30 czerwca 2001 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43-C1256E7500561F40/\\$file/ME5335B.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43-C1256E7500561F40/$file/ME5335B.pdf) [Dostęp: 16.12.2005 r.]; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Göteborg, 15—16 czerwca 2001 r. (SN 200/1/01 REV 1), pkt. 22, 26; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Laeken, 14—15 grudnia 2001 r. (SN 300/1/01 REV 1), pkt. 49; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Sewilla, 21—22 czerwca 2002 r. (13463/02), pkt. 45; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Barcelona, 15—16 marca 2002 r. (SN 100/1/02 REV 1), pkt. 13; *Priorytety prezydencji duńskiej (1 lipca 2002 r. — 31 grudnia 2002 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/EA4D2FB5341CD652-C1256E75005604AE/\\$file/ME5344B.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/EA4D2FB5341CD652-C1256E75005604AE/$file/ME5344B.pdf); Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 12—13 grudnia 2004 r. (5381/04), pkt. 77; *Priorytety prezydencji irlandzkiej (1 stycznia 2004 r. — 30 czerwca 2004 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://archiwum-kie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/2BB883F8915F8260C1256F1F002CB18A/\\$file/ME7013.pdf](http://archiwum-kie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/2BB883F8915F8260C1256F1F002CB18A/$file/ME7013.pdf) [Dostęp: 10.12.2015 r.]; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 16—17 grudnia 2004 r. (16238/1/04 REV 1), pkt. 63—66; *Priorytety prezydencji brytyjskiej (1 lipca 2005 r. — 31 grudnia 2005 r.)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/f93de09147035b3c1256ef5004250b8/7db29555fac1ef3c12570310026deeb?OpenDocument> [Dostęp: 16.12.205 r.]; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 19 lipca 2004 r. (10679/2/04 REV2), pkt. 78.

<sup>59</sup> Zob. też R. Mieńkowska-Norkiene, *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012.

## 2.3. Parlament Europejski

Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego<sup>60</sup> regulują art. 13, 14 TUE i art. 223—234 TFUE oraz jego regulamin<sup>61</sup>. Parlament Europejski (PE) to organ jednoizbowy, przedstawicielski (reprezentujący obywateli UE), kadencyjny (kadencja wynosi 5 lat) oraz ponadnarodowy, w którego skład wchodzi osoby wyłonione w bezpośrednich, wolnych i powszechnych wyborach do PE z poszczególnych państw członkowskich. Mandaty są przyznawane na zasadzie degresywnej proporcjonalności, z tym że liczba wszystkich członków nie może przekroczyć 750 (750 deputowanych oraz Przewodniczący PE). W PE funkcjonują stałe i tymczasowe komisje parlamentarne, w tym Komisja Spraw Zagranicznych oraz niezależnie działająca Komisja Rozwoju (DEVE). Dla współpracy z państwami rozwijającymi istotne znaczenie mają delegacje oraz Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Zewnętrznej UE Sekretariatu Generalnego.

Działania PE wspiera i koordynuje Sekretariat Generalny. W jego skład wchodzi 8 dyrekcji, w tym Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej (DG Expo)<sup>62</sup>, na której czele stoi Dyrektor Generalny<sup>63</sup>. Składa się ona z 4 dyrekcji: Dyrekcja A — Komisji, Dyrekcja B — Regionów B, Dyrekcja C — Dyrekcja do spraw Zasobów, i Dyrekcja D — Wsparcia Demokracji, odpowiedzialna za organizację pracy organów parlamentarnych w obszarze polityki zewnętrznej. Do obowiązków Dyrekcji należy między innymi: zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania komisji parlamentarnych w obszarze spraw zagranicznych, praw człowieka, bezpieczeństwa i obrony oraz rozwoju i handlu międzynarodowego; wspieranie prac delegacji międzyparlamentarnych i wielostronnych zgromadzeń regionalnych w odniesieniu do całego świata; zapewnienie profesjonalnego wsparcia i doradztwa przewodniczącym tych organów w wykonywaniu ich obowiązków; wspieranie wielu organów, grup roboczych, delegacji roboczych i innych czy dostarczanie organom parlamentarnym i przewodniczącemu Parlamentu wiedzy fachowej w zakresie stosunków zewnętrznych.

W dziedzinie polityki współpracy na rzecz rozwoju PE pełni przede wszystkim funkcje kontrolne, za które odpowiada Komisja Rozwoju, oraz — w ra-

---

<sup>60</sup> W latach 1957—1962 — Jednolite Zgromadzenie Parlamentarne, które zostało utworzone na podstawie Konwencji w sprawie wspólnych organów Wspólnot Europejskich z 25 marca 1957 r.

<sup>61</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, ósma kadencja, wrzesień 2015 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [Dostęp: 26.10.2015 r.].

<sup>62</sup> Pozostałe to Urząd: Przewodniczącego, Polityk Wewnętrznych, Komunikacji, Kadr, Infrastruktury i Logistyki, Tłumaczeń Pisemnych, Tłumaczeń Ustnych i Konferencyjnych, Finansów, Innowacji i Wsparcia Technicznego.

<sup>63</sup> Obecnie jest nim Luis Marco Aguiriano Nalda.

mach zwykłej procedury prawodawczej — funkcję prawodawczą. Ma również szerokie kompetencje, jeśli chodzi o kształt budżetu UE, w tym w zakresie polityki zewnętrznej<sup>64</sup>. PE, podobnie jak Rada, ma możliwość współdecydowania w sprawach objętych tytułem III TFUE, dotyczącym wzmocnionej współpracy. Jednocześnie, na podstawie porozumienia ramowego<sup>65</sup>, ustanowionego w celu wzmocnienia odpowiedzialności politycznej i zasadności działań Komisji, rozszerzenia konstruktywnego dialogu i poprawy przepływu informacji pomiędzy obiema instytucjami, wprowadzono regulacje dotyczące współpracy pomiędzy PE a KE. Dla omawianego zagadnienia istotne są zwłaszcza ustalenia w zakresie współpracy w ramach negocjowania i zawierania umów międzynarodowych. W porozumieniu Komisja zobowiązała się między innymi, że przyjmie środki mające na celu szersze zaangażowanie Parlamentu, by mogła w możliwie najszerszym zakresie uwzględniać jego opinie w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>66</sup>. PE ma tym samym możliwość: dostępu do informacji (szczegółowo regulowany przez załącznik II<sup>67</sup>), uczestnictwa w regularnych zebraniach obydwu instytucji czy przedstawiania propozycji, uwag, w tym w trakcie negocjacji i zawierania porozumień międzynarodowych<sup>68</sup>.

Dzięki zaangażowaniu w działalność w poszczególnych delegacjach i grupach roboczych PE ma wpływ na kształt polityki rozwojowej. Głos PE jest też niejednokrotnie głosem moralności, który nie jest skoncentrowany jedynie na polityce zagranicznej i handlowej, bierze bowiem pod uwagę kwestie praw i godności człowieka. Działalność PE przyczyniła się między innymi do włą-

<sup>64</sup> M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska, instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, s. 158—159.

<sup>65</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne z 20 listopada 2010 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską (Dz.Urz.UE L 304/47 z 22.11.2011 r.).

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Jak również w załączniku III pkt 5: „W przypadku umów międzynarodowych, których zawarcie wymaga zgody Parlamentu, Komisja przekazuje Parlamentowi w trakcie procesu negocjacji wszystkie istotne informacje, które przekazuje również Radzie (lub specjalnemu komitetowi wyznaczonemu przez Radę). Informacje te obejmują projekty zmian do przyjętych wytycznych negocjacyjnych, projekty tekstów negocjacyjnych, uzgodnione artykuły, uzgodnioną datę parafowania umowy oraz tekst umowy, która ma zostać parafowana. Komisja przekazuje również Parlamentowi, podobnie jak Radzie (lub specjalnemu komitetowi wyznaczonemu przez Radę), wszelkie istotne dokumenty otrzymane od stron trzecich, pod warunkiem uzyskania zgody ich autora. Komisja informuje przedmiotowo właściwą komisję parlamentarną o postępach w negocjacjach oraz w szczególności wyjaśnia, w jaki sposób uwzględnione zostały uwagi Parlamentu”.

<sup>68</sup> Załącznik III do Porozumienia ramowego: „pkt 1. Komisja informuje Parlament o zamiarze zaproponowania rozpoczęcia negocjacji w tym samym czasie, w jakim informuje o tym Radę; pkt 2. Zgodnie z postanowieniami pkt. 24 porozumienia ramowego, jednocześnie z przedłożeniem projektu wytycznych negocjacyjnych w celu ich przyjęcia przez Radę Komisja przedstawia je Parlamentowi; pkt 3. W trakcie negocjacji Komisja należycie uwzględnia uwagi Parlamentu”.

czenia programów dotyczących demokracji i praw człowieka w zakres polityki zagranicznej i powstania w 2006 r. *European Initiative for Democracy and Human Rights*<sup>69</sup>, działającej w ramach EROPEAID. To również PE, wbrew zaleceniom KE, zdecydował o wydłużeniu procesu negocjowania EPA do 2016 r.<sup>70</sup>

### 2.3.1. Komisja Spraw Zagranicznych

Prace i zakres kompetencji Komisji Spraw Zagranicznych reguluje załącznik VI Regulaminu PE. Komisja Spraw Zagranicznych<sup>71</sup> ma uprawnienia w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)<sup>72</sup>. Warto zauważyć, że Komisja ta

<sup>69</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie, później zmienione (Dz.Urz. UE L 386/01 z 29.12.2006 r.).

<sup>70</sup> Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dn. 13 września 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego załącznik I do rozporządzenia nr 1528/2007 Rady (WE) w zakresie usunięcia niektórych państw z wykazu regionów lub państw, które zakończyły negocjacje, COM (2011)0598 — C7-0305/2011 — 2011/0260(COD), (2013/C 353 E/46).

<sup>71</sup> Przewodniczącym Komisji jest Elmar Brok, wiceprzewodniczącymi zaś — Firello Prove-ra, Ioan Mirceanu Pascu i Andrey Kovatchev.

<sup>72</sup> Szczegółowo kompetencje Komisji wymienia załącznik VI pkt 1, który wskazuje, że Komisja ma uprawnienia w zakresie:

- wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO); w tym zakresie Komisję wspiera podkomisja do spraw bezpieczeństwa i obrony;
- stosunków z innymi instytucjami i organami Unii, z ONZ oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi i zgromadzeniami międzyparlamentarnymi w sprawach z zakresu jej kompetencji;
- nadzoru nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych;
- wzmocnienia stosunków politycznych z krajami trzecimi przez kompleksowe programy współpracy i pomocy lub przez porozumienia międzynarodowe, jak porozumienia stowarzyszeniowe i umowy o partnerstwie;
- otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii;
- całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju oraz Instrumentu Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi, a także polityki w tym zakresie;
- monitorowania i dalszego działania m.in. w zakresie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), w szczególności w odniesieniu do rocznych sprawozdań z postępów w dziedzinie EPS;
- kwestii dotyczących demokracji, praworządności, praw człowieka, w tym praw mniejszości, w krajach trzecich oraz zasad prawa międzynarodowego; w tym zakresie Komisję wspiera



nie zajmuje się państwami rozwijającymi się ani też współpracą z AKP, a jedynie wzmacnia stosunki polityczne z krajami trzecimi, głównie z krajami leżącymi w bezpośrednim sąsiedztwie Unii. W przeciwieństwie bowiem do Rady, w ramach PE została wyodrębniona Komisja Rozwoju, która odpowiada za współpracę z państwami rozwijającymi się.

### 2.3.2. Komisja Rozwoju (DEVE)

Status Komisji Rozwoju (DEVE) reguluje pkt II załącznika VI do Regulaminu. DEVE ma uprawnienia w zakresie: wspierania, realizacji i monitorowania polityki rozwoju i współpracy Unii, głównie zaś: a) dialogu politycznego z krajami rozwijającymi się, zarówno dwustronnego, jak i w ramach odpowiednich organizacji międzynarodowych i na płaszczyźnie międzyparlamentarnej; b) pomocy dla krajów rozwijających się i porozumień o współpracy z nimi, zwłaszcza nadzoru nad skutecznym finansowaniem pomocy i oceny wydajności, w tym w odniesieniu do eliminacji ubóstwa; c) monitorowania związku polityki państw członkowskich z polityką realizowaną na szczeblu Unii; d) promowania wartości demokratycznych, dobrego zarządzania i praw człowieka w krajach rozwijających się; e) realizacji, monitorowania i rozwoju polityki spójności w odniesieniu do polityki rozwoju; całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) — w ścisłej współpracy z parlamentami narodowymi — i Instrumentu Pomocy Humanitarnej (IPH), a także wszystkich kwestii związanych z pomocą humanitarną w krajach rozwijających się oraz polityki w tym zakresie; kwestii związanych z umową o partnerstwie AKP-UE i stosunków z właściwymi organami; kwestii związanych z krajami i terytoriami zamorskimi; udziału Parlamentu w misjach obserwacji wyborów, w razie potrzeby we współpracy z innymi właściwymi komisjami i delegacjami.

Na czele DEVE stoi jej przewodniczący<sup>73</sup>. DEVE koordynuje pracę delegacji międzyparlamentarnych i delegacji *ad hoc* objętych zakresem jej kompetencji.

---

podkomisja do spraw praw człowieka, aby zapewnić spójność wszystkich strategii polityki zagranicznej Unii z unijną polityką praw człowieka; posłowie z innych komisji i organów właściwych w tym zakresie są zapraszani do uczestnictwa w posiedzeniach tej podkomisji, z zastrzeżeniem odpowiednich przepisów.

— udziału Parlamentu w misjach obserwacji wyborów, w razie potrzeby we współpracy z innymi właściwymi komisjami i delegacjami.

<sup>73</sup> Obecnie jest nim Eva Joly, a wiceprzewodniczącymi są: Michele Striffler, Nirj Deva, Iva Zanicchi i Corina Cretu.

To do jej obszaru działań należy szeroko rozumiana współpraca z państwami globalnego Południa. DEVE opracowuje wiele dokumentów, np. pomaga w tworzeniu budżetu, kontroluje Komisję Europejską i wszystkie inne podmioty, które realizują europejską politykę rozwojową i dostarczają europejską pomoc humanitarną. Ponadto wraz z państwami członkowskimi UE tworzy prawo, które stanowi ramy dla działalności w dziedzinie rozwoju. W miarę możliwości organizuje spotkania robocze oraz wizytuje sytuacje w poszczególnych regionach świata. DEVE sporządza również sprawozdania<sup>74</sup>, opinie<sup>75</sup> oraz poprawki<sup>76</sup> w zakresie swoich kompetencji, których ogólne zasady szczegółowo reguluje Regulamin PE.

### 2.3.3. Delegacje

Delegacje podtrzymują i rozwijają międzynarodowe kontakty Parlamentu. Ich działalność zmierza z jednej strony do podtrzymania i zacieśnienia kontaktów z parlamentami krajów będących tradycyjnymi partnerami Unii Europejskiej, a z drugiej strony przyczynia się do propagowania w państwach trzecich wartości stanowiących fundament Unii Europejskiej. Delegacje są powoływane, na podstawie propozycji Konferencji Przewodniczących, przez Parlament, który ustala ich charakter oraz liczbę członków w zależności od zakresu uprawnień. Członkowie delegacji wybierani są podczas pierwszej lub drugiej sesji miesięcznej nowo wybranego Parlamentu, na okres kadencji parlamentarnej. Ogólne kompetencje poszczególnych delegacji są określane przez Parlament, który może je w każdej chwili rozszerzyć lub ograniczyć. Na czele każdej z delegacji stoi przewodniczący<sup>77</sup>. We współpracy na rzecz rozwoju istotną rolę odgrywają Delegacja do spraw stosunków z parlamentem panafrkańskim, Delegacja do wspólnego zgromadzenia parlamentarnego AKP-UE.

---

<sup>74</sup> Po przedłożeniu Komisji projektu sprawozdania członkowie mogą w ustalonym terminie zgłaszać poprawki. Następnie poprawki są omawiane i poddawane pod głosowanie podczas posiedzenia Komisji. Po wprowadzeniu zmian i przeprowadzeniu ostatecznego głosowania sporządzane jest sprawozdanie przedstawiane podczas posiedzenia plenarnego.

<sup>75</sup> Po przedłożeniu Komisji projektu opinii członkowie mają możliwość poddania go pod głosowanie oraz wprowadzenia odpowiednich zmian. Następnie opinie przedkłada się komisji odpowiedzialnej za opracowanie sprawozdania. Wszelkie przyjęte opinie załączane są do sprawozdania właściwej komisji.

<sup>76</sup> Po przedłożeniu właściwej komisji projektu sprawozdania, opinii lub wniosku członkowie, w ustalonym przez komisję terminie, mogą składać poprawki. Zaproponowane poprawki są następnie omawiane i poddawane głosowaniu podczas posiedzenia komisji. Przyjęte poprawki wprowadza się do projektu tekstu przed zatwierdzeniem jego ostatecznej wersji.

<sup>77</sup> Sposób powoływania i funkcjonowania delegacji reguluje art. 198 Regulaminu PE.

## 2.4. Komisja Europejska

Komisja Europejska, podobnie jak Rada, została ustanowiona dla wszystkich trzech Wspólnot na mocy traktatu fuzyjnego z 1965 r.<sup>78</sup> Obecnie KE, regulowana art. 13 i 17 TUE oraz art. 244—250 TFUE, posiada własny regulamin wewnętrzny<sup>79</sup>. Stanowi organ kolektywny, kadencyjny (kadencja wynosi 5 lat) i ponadnarodowy, w skład którego wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego — komisarze reprezentujący interesy UE. Na czele Komisji stoi przewodniczący<sup>80</sup>, wiceprzewodniczącym zaś jest Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>81</sup>. Na strukturę Komisji składają się dyrekcje generalne (DG), dzielące się następnie na dyrekcje i referaty, na czele których stoją dyrektorzy generalni podlegli poszczególnym komisarzom. W polityce współpracy na rzecz rozwoju najważniejszą rolę odgrywają dyrekcje generalne do spraw rozwoju i współpracy.

W 1981 r. (raport londyński) Komisja została włączona w zewnętrzne działania Wspólnoty. Uzgodniono wówczas, że państwa członkowskie będą się konsultować z partnerami we wszystkich ważnych kwestiach polityki zagranicznej<sup>82</sup>. Głównie jednak kompetencje Komisji w zakresie polityki zagranicznej były ograniczone do działań w dziedzinie handlu zagranicznego<sup>83</sup>. Świadczy o tym chociażby fakt, że dopiero Traktat z Maastricht dał Komisji prawo do przedstawiania Radzie spraw i propozycji z zakresu polityki zagranicznej<sup>84</sup>. Jednocześnie to Traktat z Maastricht, tworząc filarową strukturę, powołał niezwykle dziwną organizację, w której za część działań zewnętrznych (np. handel, pomoc rozwojowa) odpowiadała Komisja, a za inne — Rada. Mimo likwidacji struktury filarowej, w zakresie polityki zagranicznej nadal istnieje dwuwładza. Komisja, „z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz” (art. 17 TUE), a Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa „wykonuje Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami”, „szczególną

<sup>78</sup> W przypadku EWWiS organ będący odpowiednikiem Komisji nosił do 1.07.1967 r. nazwę Wysoka Władza.

<sup>79</sup> Regulamin Komisji (Dz.Urz. UE L 308/26 z 8.12.2000 r.).

<sup>80</sup> Obecnie jest nim Jean-Claude Juncker.

<sup>81</sup> Funkcję tę pełni obecnie Federica Mogherini.

<sup>82</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 34.

<sup>83</sup> Więcej o kształtowaniu się WPZiB K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, W: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 236—253.

<sup>84</sup> N. Nugent, *Unia Europejska...*, s. 501.

rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają [zaś] traktaty” (art. 24 TUE). Takie umiejscowienie Komisji powoduje spór pomiędzy Komisją a Radą oraz Komisją a Wysokim Przedstawicielem do spraw Polityki Zewnętrznej i Bezpieczeństwa.

Komisja negocjuje umowy międzynarodowe w imieniu UE. I w tym przypadku art. 218 TFUE jest bardzo dwuznaczny. Mianowicie Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawierania umowy, a następnie Komisja lub, jeśli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie bądź głównie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii. Nie sprecyzowano jednak, co oznacza sformułowanie „wyłącznie lub głównie Polityki Zagranicznej”. Niemniej jednak Komisja może negocjować umowę jedynie w sytuacji, gdy posiada do tego upoważnienie Rady. Komisja wykonuje również umowy międzynarodowe. Tym samym instytucje te są od siebie zależne.

Komisja odgrywa istotną rolę w procesie stanowienia prawa. Do niej należy inicjatywa prawodawcza, która zważywszy na fakt, że polityka rozwojowa podlega zwykłej procedurze prawodawczej sprawia, że to właśnie KE powinna inicjować stanowienie prawa w tej dziedzinie. Komisja odgrywa jednocześnie znaczącą rolę w sporządzaniu budżetu, opracowując jego projekt<sup>85</sup>. Do jej obowiązków należy też wykonanie budżetu. Tym samym to od niej zależy, jakie środki zostaną przekazane na politykę zagraniczną czy rozwojową, i jak zostaną one wykorzystane. Komisja reprezentuje Unię na forum organizacji międzynarodowych. Korzysta także zarówno z biernego, jak i czynnego prawa legacji. Przy jej siedzibie akredytowane są przedstawicielstwa dyplomatyczne<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Artykuł 314 TFUE: „1. Każda instytucja, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, sporządza przed 1 lipca swój preliminarz wydatków na następny rok budżetowy. Komisja łączy te preliminarze w projekt budżetu, który może zawierać różne warianty preliminarzy. Projekt budżetu obejmuje prognozę dochodów i wydatków. 2. Komisja przedkłada wniosek zawierający projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nie później niż 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma być wykonywany”.

<sup>86</sup> Zob. K.M. Witkowska-Chrzczonek, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008; K. Ławniczak, *Komisja Europejska między rolą regulacyjną a polityczną*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1, s. 124–142; K. Heard-Lauréote, *European Union governance: effectiveness and legitimacy in European Commission committees*, London 2010.

### 2.4.1. Komisarz i dyrekcje generalne do spraw współpracy międzynarodowej i rozwoju

W skład Komisji Europejskiej wchodzi 28 komisarzy. Za politykę rozwojową odpowiedzialny jest obecnie Neven Mimica — Komisarz do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju. Odpowiada on za takie obszary działań, jak: zapewnienie, by UE wywiązała się ze swoich zobowiązań względem realizacji Milenijnych Celów Rozwoju na rzecz ograniczenia ubóstwa oraz opracowanie i przyjęcie stanowiska Komisji i UE w zakresie negocjacji w sprawie Milenijnego Celu Rozwoju Narodów Zjednoczonych po 2015 r. W jego zakresie obowiązków jest również współpraca z rządami krajowymi w celu zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej UE oraz rozpoczęcie negocjacji w sprawie zmienionej umowy z Kotonu z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku<sup>87</sup>. Podlega mu Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DEVCO)<sup>88</sup>. Warto zauważyć, że w poprzedniej kadencji 2009—2014 komisarz Adris Piebalgs był komisarzem do spraw rozwoju, kwestie współpracy międzynarodowej zaś przyporządkowane były komisarzowi do spraw pomocy humanitarnej Kristalinie Georgiewej. Zakres powierzonych obowiązków nie wykracza jednak poza politykę współpracy na rzecz rozwoju, zatem należałoby postawić pytanie, dlaczego w nazwie widnieje „współpraca międzynarodowa” i jak zakres ten ma się do funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Czy w takim razie komisarz do spraw rozwoju nie pełni funkcji *de facto* ważniejszej i pełniejszej niż Wysoki Przedstawiciel? A może wynika to z braku zaufania przewodniczącego do Wysokiego Przedstawiciela, któremu niezwykle trudno realizować interes UE, będąc tak mocno związanym z Radą — instytucją reprezentującą interesy państw członkowskich.

Dyrekcje generalne (DG) oraz odpowiednie służby tworzące jeden aparat administracyjny wspomagają komisarza w wykonywaniu jego zadań. Dyrekcje generalne dzielą się na dyrekcje, a te na wydziały. Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Współpracy (DEVCO) wspomaga Komisarza do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju. Swoją działalność zapoczątkowała z chwilą podjęcia współpracy z krajami rozwijającymi się i ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1957 r. Począwszy od uzgodnień między EWG a byłymi koloniami, stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), w Azji i Ameryce Łacińskiej, w krajach basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu oraz krajów sąsiadujących na Wschodzie stopniowo

<sup>87</sup> Więcej Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, *Mission Letter to Commissioner for International Cooperation and Development*, Brussels, 1.11.2014.

<sup>88</sup> Zob. European Commission 2014—2019, *Allocation of portfolios and supporting services*, [http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolios\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolios_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

kształtowały się z pomocą takich instrumentów, jak między innymi Europejski Fundusz Rozwoju (EFR). Struktura DG w ostatnich latach przeszła reformę, zwłaszcza po 2000 r., w którym to utworzono Biuro Współpracy EuropeAid (2001). Dziesięć lat później, 1 stycznia 2011 r., Biuro Współpracy EuropeAid (AIDC) oraz Dyrekcja Generalna do spraw Rozwoju i Stosunków z Państwami AKP połączyły się, tworząc DG Rozwoju i Współpracy — EuropeAid. Dnia 1 stycznia 2015 r. Dyrekcję Generalną przekształcono w Dyrekcję Generalną do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO).

Organizacyjnie DG DEVCO składa się z 8 dyrekcji podlegających bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Jest on wspomagany przez 2 zastępców dyrektorów generalnych<sup>89</sup>. Dyrekcja Generalna EuropeAid działa pod przewodnictwem Komisarza do spraw Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju, który jest odpowiedzialny za całokształt polityki rozwojowej UE. Trzy z 8 dyrekcji (A—C) to dyrekcje zajmujące się ogólną polityką rozwojową, jakością i wpływem na trwały wzrost gospodarczy i społeczny. Należy tu Dyrekcja do spraw Polityki Rozwojowej UE, która zapewnia analizę i politykę w ramach EuropeAid w zakresie rozwoju, w tym: spójności polityki na rzecz rozwoju, skuteczności pomocy, finansowania rozwoju, dialogu międzynarodowego. Dyrekcja B to Dyrekcja do spraw Rozwoju Społeczeństwa. Działa w takich obszarach, jak: zarządzanie, demokracja, prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, zatrudnienie i edukacja. Z kolei Dyrekcja C — Dyrekcja do spraw Zrównoważonego Wzrostu i Rozwoju — zajmuje się tematyką wzrostu gospodarczego, jak również aspektami z dziedziny zatrudnienia, miejsc pracy, rozwojem obszarów wiejskich, bezpieczeństwem żywności, zmian klimatycznych, ochrony środowiska i instrumentów finansowych. Pozostałe 5 dyrekcji to dyrekcje geograficzne: Dyrekcja D — Afryka Południowa i Wschodnia oraz koordynacja AKP, Dyrekcja E — Afryka Zachodnia i Środkowa, Dyrekcja G — Ameryka Łacińska i Karaiby, Dyrekcja H — Azja, Azja Środkowa, Bliski Wschód. Dyrekcja ósma (R) zarządza zasobami ludzkimi DG DEVCO, jak również środkami finansowymi i technicznymi, jak: planowanie, budżet, audyt, sprawy prawne i zarządzania zasobami ludzkimi. Jest również odpowiedzialna za zarządzanie zasobami ludzkimi ok. 3 000 pracowników w ponad 100 delegaturach UE na całym świecie<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Struktura organizacyjna: Komisja Europejska, Directorate General for International Cooperation and Development, *Organisation Chart*, 1.01.2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisational-chart-01-01-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisational-chart-01-01-2015_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

<sup>90</sup> Więcej Komisja Europejska, Directorate-General for International Cooperation and Development, *Main missions of DEVCO Directorates & Units Version of 22/12/2014*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mission-statement-december-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mission-statement-december-2014_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].



## 2.4.2. Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa

Wysoki Przedstawiciel mianowany jest przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną, za zgodą Przewodniczącego Komisji, która w tej samej procedurze może zakończyć jego kadencję. Pozycję Wysokiego Przedstawiciela reguluje art. 27 TUE, który wskazuje, że Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ze względu na kierowane propozycje przyczynia się do opracowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę. To również Wysoki Przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych<sup>91</sup>.

Wysoki Przedstawiciel przewodniczy Radzie do spraw Zagranicznych, a także zgodnie z art. 18 TUE jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. W wykonywaniu tych obowiązków w ramach Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, Wysoki Przedstawiciel podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji. W ramach KE odpowiada on za: koordynację projektu Europa w Świecie, reprezentowanie UE na forach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, przewodniczenie grupom Komisji w sprawie działań zewnętrznych w celu wypracowania wspólnego podejścia do działań UE na arenie międzynarodowej, regularne raportowanie Przewodniczącemu Komisji i całemu kolegium o zmianach geopolitycznych, jak również koordynowanie prac wszystkich komisarzy odpowiedzialnych za stosunki zewnętrzne. Warto zauważyć, że pełni on obowiązki zarówno w ramach Komisji mającej funkcje wykonawcze, jak i w ramach np. inicjatywy prawodawczej, jak również w ramach Rady mającej funkcje prawodawcze. Co więcej, z uwagi na umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela między KE a Radą działa on pomiędzy dwiema instytucjami reprezentującymi zupełnie różne stanowiska (Komisja — stanowisko UE, Rada — stanowiska państw członkowskich). Teoretycznie bowiem TUE gwarantuje mu szeroki zakres kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej, jednakże w ramach samej Komisji funkcja Wysokiego Przedstawiciela jest znacznie ograniczona.

---

<sup>91</sup> R. Grzeszczak, *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa — od słów do rzeczywistości*, „Zeszyty Natolińskie” 2013, nr 54, s. 30—31.

Zakres działań Wysokiego Przedstawiciela można ująć w takich sferach, jak: podejmowanie decyzji, implementacja, reprezentacja oraz działania na rzecz spójności polityki zewnętrznej<sup>92</sup>. W zakresie podejmowania decyzji kompetencja ta nie ogranicza się jedynie do podejmowania decyzji w ramach Rady do spraw Zagranicznych, ale również zgodnie z art. 30 TUE oraz art. 42 ust. 4 TUE może on przedkładać Radzie inicjatywy lub wnioski<sup>93</sup>. Ponadto Wysoki Przedstawiciel bierze udział z spotkaniach Rady Europejskiej (art. 15 ust. 2 TUE). Sposób implementacji polityki zagranicznej reguluje art. 26 ust. 3 TUE, który stanowi, że Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa realizują Wysoki Przedstawiciel oraz państwa członkowskie, stosując środki krajowe i unijne, oraz art. 27 ust. 1 TUE, który wskazuje, że Wysoki Przedstawiciel zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę. Artykuł 32 TUE, który dotyczy konsultacji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej, stwierdza, że jeżeli Rada Europejska lub Rada określiły wspólne podejście Unii w zakresie polityki zewnętrznej, to Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich koordynują swoją działalność w Radzie.

W ramach reprezentacji, zgodnie z art. 27 ust. 2 TUE, Wysoki Przedstawiciel występuje w imieniu Unii w zakresie spraw odnoszących się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Wysoki Przedstawiciel jest odpowiedzialny za organizację koordynacji w zakresie działań państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych oraz podtrzymywanie na tym forum stanowiska Unii (art. 34 TUE). Wysokiemu Przedstawicielowi podlegają również delegatury Unii (art. 221 TFUE). Obecnie zarządza on prawie 140 delegaturami na całym świecie<sup>94</sup>.

Wysoki Przedstawiciel ma także dążyć do spójności działań w ramach polityki zagranicznej z pozostałymi obszarami działań UE. Artykuł 21 ust. 3 TUE wskazuje, że Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań

---

<sup>92</sup> S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke—New York 2014, s. 78.

<sup>93</sup> Artykuł 42 ust. 4 TUE: „Decyzje dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym decyzje w sprawie podjęcia misji, o których mowa w niniejszym artykule, są przyjmowane przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub z inicjatywy Państwa Członkowskiego. Wysoki Przedstawiciel może proponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii”.

<sup>94</sup> Pełna lista delegacji: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/infographic\\_eu\\_delegation\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic_eu_delegation_en.htm) [Dostęp: 10.12.2015 r.].

zewewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja wspomagane przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu, a art. 26 ust. 2 TUE stwierdza, że Rada i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii. Spójność ta powinna być również realizowana w odniesieniu do działań PE. Zgodnie z art. 36 TUE, Wysoki Przedstawiciel regularnie konsultuje się z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Czuwa nad tym, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione.

#### **2.4.2.1. Służba do spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI)**

Obecnie w ramach struktury organizacyjnej Komisji Europejskiej nie ma DG do spraw Polityki Zewnętrznej. Wynika to z faktu, że polityka zagraniczna została przekazana Wysokiemu Przedstawicielowi oraz Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). W celu przejęcia odpowiedzialności za wydatki operacyjne byłej DG Relex powołano Służbę do spraw Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI)<sup>95</sup>. FPI jest ściśle związana z Wysokim Przedstawicielem i jemu podporządkowana funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej ESDZ<sup>96</sup>. FPI działa na rzecz realizacji polityki zagranicznej UE w obszarze jej finansowej i operacyjnej realizacji. Odpowiada za realizację działań w takich obszarach, jak: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (ICSP), Instrument na rzecz Współpracy z Państwami Uprzemysłowionymi (ICI) oraz misje obserwacji wyborów (EOM)<sup>97</sup>. Tym samym nie obejmuje teoretycznie współpracy na rzecz rozwoju.

---

<sup>95</sup> Służby powoływane są na podstawie art. 21 Regulaminu KE; służby Komisji funkcjonują obok wydziałów, określanych mianem Dyrekcji Generalnych, i zajmują się bardziej ogólnymi kwestiami administracyjnymi lub też wykonują szczegółowe zadania, np. w zakresie zwalczania nadużyć finansowych lub sporządzania statystyk. Zob. FPI, Annual Activity Report, 2011, s. 12, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/fpi\\_aar\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/fpi_aar_2011.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>96</sup> Zob. European External Action Service, HQ Organisation chart, As of 16 November 2015, [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>97</sup> FPI, Annual Activity Report, 2012, s. 15, [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi\\_activity\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

### 2.4.2.2. Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Zgodnie z Traktatem z Lizbony, w wykonywaniu swojego mandatu Wysoki Przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne (art. 27 pkt 3 TUE). ESDZ szczegółowo regulowana jest przez decyzję Rady z 2010 r.<sup>98</sup> Artykuł 1 decyzji wskazuje, że ESDZ jest autonomicznym organem Unii podlegającym Wysokiemu Przedstawicielowi, w którego skład wchodzi administracja centralna oraz delegatury Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Mimo wątpliwości w zakresie charakteru prawnego ESDZ, wydaje się, że jest to organ wspomagający i podlegający władzy Wysokiego Przedstawiciela (w podobny sposób jak np. Sekretariat Generalny Rady), bez odrębnej podmiotowości prawnej od organu, z którego działalnością jest związany<sup>99</sup>. Dla współpracy na rzecz rozwoju istotne jest, jaki jest zakres funkcjonowania ESDZ, i czy nie narusza on zakresu działań Komisji.

Zgodnie z art. 2 decyzji Rady, ESDZ realizuje zadania polegające na wspieraniu Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków wynikających z art. 18 oraz art. 27 TUE. Tym samym zakres działania ESDZ będzie ściśle związany z obszarem kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. W literaturze przypisuje mu się następujące zadania: poznawanie świata, integrowanie polityk UE, koordynowanie działań kluczowych podmiotów i instytucji, reprezentowanie UE, zarządzanie siecią jej delegatur<sup>100</sup>. ESDZ składa się z 6 zespołów tematycznych, do których należą obszary geograficzne, w tym: Azja i Pacyfik, Afryka, Europa i Azja Centralna, Afryka Północna i Bliski Wschód, Ameryka, oraz szóstej komórki — sprawy globalne, do których wliczono również politykę rozwojową. Porównując schematy organizacyjne DG DEVCO i ESDZ<sup>101</sup>, można zauważyć, że obszary tych dwóch organów się powielają, co niewątpliwie będzie powodować spory między ESDZ a DG DEVCO.

ESDZ powinna dążyć do tego, by realizowane programy spełniały cele działań zewnętrznych określone w art. 21 TUE, w szczególności w jego ust. 2 lit. d,

<sup>98</sup> Decyzja Rady nr 427 z dn. 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.Urz. UE, OJ L 201 z 3.08.2010 r.), s. 30—40.

<sup>99</sup> M. Zieliński, *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 10, s. 91.

<sup>100</sup> J.M. Lloveras-Soler, *The New EU Diplomacy: Learning to Add Value*, EUI Working Papers, RSCAS 2011, no. 5, s. 10—15.

<sup>101</sup> European External Action Service, Organisation Chart, Graphic presentation 1 December 2014, [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

a także by były zgodne z celami polityki Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, jak wynika z art. 208 TFUE. W tym kontekście ESDZ powinna również wspierać realizowanie celów przewidzianych w konsensusie europejskim w sprawie rozwoju i konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej. Artykuł 9 decyzji stwierdza, że Wysoki Przedstawiciel zapewnia ogólną polityczną koordynację działań zewnętrznych Unii, czuwając nad zgodnością, spójnością i skutecznością tych działań, w szczególności za pośrednictwem takich instrumentów, jak Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju czy Europejski Fundusz Rozwoju<sup>102</sup>. Co więcej, w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju wskazano, że wszelkie wnioski, w tym wnioski dotyczące zmian w rozporządzeniach podstawowych i w dokumentach programowych, o których mowa w ust. 3, są przygotowywane wspólnie przez właściwe służby w ESDZ i w Komisji, pod zwierzchnictwem komisarza odpowiedzialnego za politykę rozwojową, a następnie przedkładane wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Komisji w celu przyjęcia. W ten sposób została połączona instytucja realizująca politykę rozwojową, czyli Komisja, z Wysokim Przedstawicielem i ESDZ. Należy postawić pytanie, na ile rozwiązanie to jest spójne z rozporządzeniem z 2014 r. ustanawiającym Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014—2020, którego wykonanie powierzono KE, a w samej treści nie ma ani słowa o Wysokim Przedstawicielu czy ESDZ<sup>103</sup>.

Mimo że Komisja odpowiada za realizację polityki współpracy na rzecz rozwoju, cały jej personel sprawujący takie funkcje, jak np. w ramach Dyrekcji Generalnej do spraw Rozwoju, w tym Dyrekcja D (AKP II — Afryka Zachodnia i Środkowa, Karaiby oraz kraje i terytoria zamorskie), z wyjątkiem grupy zadaniowej do spraw krajów i terytoriów zamorskich, Dyrekcja E (Róg Afryki,

<sup>102</sup> Artykuł 9 ust. 2: Wysoki Przedstawiciel zapewnia ogólną polityczną koordynację działań zewnętrznych Unii, zapewniając zgodność, spójność i skuteczność tych działań, w szczególności za pośrednictwem następujących instrumentów pomocy zewnętrznej: Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i Europejskiego Funduszu Rozwoju.

<sup>103</sup> W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonania niniejszego rozporządzenia uprawnień wykonawczych należy przyznać Komisji w odniesieniu do dokumentów strategicznych i wieloletnich programów indykatywnych, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu. Uprawnienia te należy wykonywać zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 (pkt 26), a Komisja powinna przyjmować akty wykonawcze mające natychmiastowe zastosowanie, gdy — w należycie uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością szybkiej reakcji ze strony Unii — wymaga tego szczególnie pilny charakter sprawy (pkt 28); art. 10. Komisja przyjmuje, w drodze aktów wykonawczych, środki wykonawcze, o których mowa w art. 2 rozporządzenia (UE) nr 236/2014, na podstawie dokumentów programowych, o których mowa w art. 11, 13 i 14 niniejszego rozporządzenia, i art. 17. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 18 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 233/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiającego Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014—2020 (Dz.Urz.UE L 77/44 z 15.03.2014 r.).

Afryka Wschodnia i Południowa, Ocean Indyjski i Pacyfik), Dział CI (AKP I: programowanie pomocy i zarządzanie nią): personel odpowiedzialny za programowanie, Dział C2 (kwestie i instytucje panafrkańskie, sprawowanie rządów i migracja): personel odpowiedzialny za stosunki panafrkańskie oraz stosowne stanowiska kierownicze i bezpośrednio z nimi związany personel pomocniczy, został przeniesiony w całości do ESDZ. Pozostaje jednak pytanie, w jakim celu i czy było zasadne łączenie tych dwóch organów. Być może skuteczniejszą formą współpracy byłaby procedura konsultacji, w ramach których programy polityki zagranicznej byłyby konsultowane z Komisją co do ich zgodności z art. 208 TFUE, projekty rozwojowe Komisji zaś wymagałyby opinii Wysokiego Przedstawiciela w kwestii, czy nie stanowią sprzeczności w stosunku do art. 21 TUE i celów polityki zewnętrznej. Obecny art. 9 ust. 4 decyzji z 2010 r., stwierdzający, że odpowiednie służby Komisji pod kierunkiem komisarza odpowiedzialnego za politykę rozwojową przygotowują programy tematyczne inne niż Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie, Instrument Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego i część Instrumentu na rzecz Stabilności, o której mowa ust. 2, i przedstawiają je kolegium komisarzy w porozumieniu z Wysokim Przedstawicielem i innymi właściwymi komisarzami, jest niezwykle ogólny i nie może być uznany za wytyczne w zakresie procedury konsultacji czy współpracy<sup>104</sup>.

Oceniając rolę i pozycję Wysokiego Przedstawiciela i ESDZ w kontekście działań i kompetencji Komisji Europejskiej, nie można nie zauważyć, że wydają się zupełnie niekompatybilne. Po pierwsze, w jaki sposób Wysoki Przedstawiciel ma zachować lojalność wobec interesów UE jako wiceprzewodniczący KE, jednocześnie dbając o interesy państw członkowskich jako Przewodniczący Rady do spraw Zagranicznych?<sup>105</sup> Wysoki Przedstawiciel jest członkiem KE. Zakres jego kompetencji nie wynika jednak z faktu, że jest jednym z komisarzy, gdyż jego kompetencje w ramach KE są bardzo ograniczone<sup>106</sup>, lecz zarówno z tego, że KE ma ograniczone kompetencje w zakresie polityki zagranicznej<sup>107</sup>, jak również z podziału poszczególnych obszarów działań szero-

<sup>104</sup> Więcej na temat współpracy ESDZ z np. DG DEVC I. Tannous, *The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between EEAS and DG DEVC*, „European Foreign Affairs Review” 2013, s. 329 i nast.

<sup>105</sup> *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Ed. J. Wouters, Bruksela 2013, s. 32.

<sup>106</sup> Zob. Mission Letter, Jean-Claude Juncker, President of the European Commission to High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission, Brussels, 1 November 2014, [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/mogherini\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>107</sup> Deklaracja 14 w sprawie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dołączona do Traktatu z Lizbony wyraźnie stwierdza, że „Konferencja odnotowuje również, że postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego”.



ko rozumianych jako zewnętrzne (np.: pomoc humanitarna, rozwojowa, handel zagraniczny) pomiędzy pozostałych komisarzy. Teoretycznie Wysoki Przedstawiciel może podejmować działania jako członek Rady. W ramach Rady Wysoki Przedstawiciel nie może jednak podjąć żadnej decyzji suwerennie<sup>108</sup>. Nie będzie zatem prowadzić negocjacji czy jakichkolwiek działań do momentu, w którym nie uzyska zgody państw członkowskich. Zupełnie inny sposób podejmowania decyzji ma miejsce w przypadku polityki rozwojowej. Tam ogólne wytyczne i obszary działań zostały nakreślone. Jednakże jeśli Wysoki Przedstawiciel przejmuje część kompetencji pozostałych komisarzy, a przede wszystkim Komisarza do spraw Rozwoju, który realizuje kompetencje dzielone UE, a tym samym KE ma znacznie więcej możliwości działania w tej materii niż w zakresie polityki zagranicznej, to powoduje to utratę części kompetencji (np. w zakresie stanowienia prawa za pomocą procedury zwykłej) w tym obszarze. Ponadto ingerencje podejmowane przez Wysokiego Przedstawiciela w politykę rozwojową i łączenie jej z takimi dziedzinami, jak demokratyzacja czy nawet promocja praw człowieka, za które odpowiada Wysoki Przedstawiciel, jedynie je rozdrabniają i upolityczniają działania. Tym samym należałoby w sposób jasny i przejrzysty rozgraniczyć zakres kompetencji Wysokiego Przedstawiciela i Komisarza do spraw Rozwoju, jak również utworzyć procedury konsultacji między tymi dwoma organami.

Za oddzieleniem tych dwóch obszarów w kontekście kompetencji organów przemawia również fakt, że Wysoki Przedstawiciel już w ramach samej polityki zagranicznej ma mnóstwo pracy. Kształtowanie wspólnej polityki zagranicznej 28 państw w ramach jednej organizacji jest bardzo karkołomnym zadaniem, które bez odpowiedniego zaangażowania pozostanie jedynie w sferze marzeń<sup>109</sup>. Wysoki Przedstawiciel nie tylko nie podejmuje decyzji samodzielnie, ale też nie jest jedynym, który działa w obszarze polityki zagranicznej. Częściowo UE na arenie międzynarodowej może reprezentować Przewodniczący Rady Europejskiej, oczywiście o ile nie godzi to w status Wysokiego Przedstawiciela, ale w praktyce ocena ta jest bardzo subiektywna. Ponadto Wysoki Przedstawiciel powinien liczyć się ze zdaniem poszczególnych państw, w tym ministerstw, zmieniającej się prezydencji w Radzie, pozostałych komisarzy, którzy zajmują się częściowo polityką zagraniczną, jak również Przewodniczącego Komisji,

<sup>108</sup> Zob. G. De Baere, R.A. Wessel, *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, Draft paper — presented at the conference The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, paper presentation, Europe House, London 19 November 2013, <http://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf> [Dostęp: 4.03.2015 r.]; R.A. Wessel, *The legal dimension of European foreign policy*, In: *Handbook of European Foreign Policy*, Eds. Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen, B. Tonra, London 2015.

<sup>109</sup> R. Wessel, *The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 12, s. 1—18.

który odpowiada za całość jej pracy. Tym samym absurdem byłoby wymaganie, by polityka na rzecz eliminacji ubóstwa była na bieżąco monitorowana i uzależniona od polityki zagranicznej, której tak naprawdę nie ma lub ciągle się zmienia np. wraz ze zmieniającymi się przedstawicielami w rządach poszczególnych państw członkowskich. Samo zaś znalezienie kompromisu i umiejętne podjęcie spójnych działań jest niezwykle ambitnym zadaniem Wysokiego Przedstawiciela, z którym jak na razie nie do końca sobie poradzono.

Podsumowując, całkowicie chybiona wydaje się decyzja, by w celu wzmocnienia roli Wysokiego Przedstawiciela oddawać mu obszary działań, które od lat należały do KE i odpowiedniego komisarza. Nie można nie zauważyć, że takie rozwiązanie narusza zasady funkcjonowania systemu instytucjonalnego i wprowadza całkowity brak przejrzystości funkcjonowania tego systemu w obszarze polityki współpracy na rzecz rozwoju. Oczywiście sam fakt, że współpraca na rzecz rozwoju powinna być realizowana przez KE nie oznacza, że dotychczas zawsze była ona prowadzona właściwie. Jednak w celu zwiększenia skuteczności współpracy na rzecz rozwoju nie ma sensu poszerzać jej zakresu (łączyć z działaniami na rzecz demokratyzacji czy praw człowieka), a tym bardziej oddawać ją pod „opiekę” organowi, który sam nie do końca ma wykształcony własny sposób funkcjonowania. Należałoby zatem wytworzyć mechanizm konsultacji, by zarówno Wysoki Przedstawiciel mógł sprawdzić, czy planowane działania w państwach rozwijających się nie są sprzeczne z polityką na rzecz eliminacji ubóstwa, jak i Komisarz do spraw Rozwoju mógł pozyskać opinie, czy planowane działania nie są sprzeczne z celami i działaniami polityki zagranicznej. Przy prawidłowej realizacji celów jednej i drugiej polityki nie powinno dochodzić do konfliktu interesów. Prawne rozstrzygnięcie sporu oraz ustanowienie zakresu działań poszczególnych organów wydaje się niezbędne do skutecznego świadczenia pomocy, wszelkiego rodzaju spory zaś jedynie osłabiają pozycję UE, co widoczne jest zwłaszcza z perspektywy państw-biorców pomocy<sup>110</sup>.

## 2.5. Trybunał Sprawiedliwości UE

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jako organ wszystkich trzech Wspólnot Europejskich, powstał w wyniku Układu w sprawie wspólnych organów Wspólnot Europejskich z 25 marca 1957 r.<sup>111</sup> Obecnie jego funkcjonowanie regu-

<sup>110</sup> J. Seters, H. Klavert, *EU development cooperation after the Lisbon Treaty. People, institutions and global trends*, Discussion Paper 123, European Center for Development Policy Management December 2011, s. 5.

<sup>111</sup> Po raz pierwszy został ustanowiony przez traktat paryski o utworzeniu EWWiS z 18 kwietnia 1951 r.

lują art. 13, 19 TUE i art. 251—281 TFUE, statut<sup>112</sup> oraz regulamin proceduralny<sup>113</sup>. W skład Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wchodzi: Trybunał Sprawiedliwości (jeden sędzia z każdego państwa oraz 11 rzeczników generalnych), Sąd (jeden sędzia z każdego państwa) i sądy wyspecjalizowane (art. 19 TUE). Jest to organ o charakterze sądowym, ponadnarodowym i niezależnym. Zgodnie z art. 19 TUE, TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

W przypadku TSUE po raz kolejny ujawnia się swoista niekonsekwencja regulacji polityki rozwojowej. Jeżeli bowiem byłyby to w pełni kompetencje dzielone przejęte przez Unię, to polityka rozwojowa podlegałaby normalnemu reżimowi prawnemu, a tym samym znajdowałaby się w zakresie kompetencji TSUE. Mimo że Traktat z Lizbony zlikwidował strukturę filarową, WPZiB nadal pozostaje poza kompetencjami TSUE<sup>114</sup>. W ramach WPZiB Traktat z Lizbony ustanowił dwa wyjątki przyznające kompetencję TSUE: kontrolę legalności środków ograniczających, przyjętych przez Unię wobec osób fizycznych lub prawnych (art. 275 TFUE), oraz kontrolę przestrzegania art. 40 TUE, dotyczącego przestrzegania zakresu uprawnień instytucji europejskich przy realizacji WPZiB. Jednakże nie ma możliwości orzekania na podstawie postanowień przyjętych w ramach WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie, co definitywnie ogranicza możliwości orzecznicze TSUE. Artykuł 218 TFUE przewiduje także możliwość wniesienia o opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z traktatami założycielskimi UE<sup>115</sup>, co w przypadku negatywnej opinii TSUE skutkuje niemożliwością wejścia w życie danej umowy<sup>116</sup>. Wydaje się, że jest to funkcja z zakresu polityki zagranicznej, ale w rzeczywistości nadal ogranicza kompetencje Trybunału do „zapewnienia przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu”. Nie-

<sup>112</sup> Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83/210 z 30.03.2010 r.).

<sup>113</sup> Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.Urz. UE L 265/1 z 29.09.2012 r.).

<sup>114</sup> Artykuł 24 pkt 1 TUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego Traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275, akapit drugi Traktatu o „Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

<sup>115</sup> Artykuł 218 TFUE: „Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów”.

<sup>116</sup> Już w Wyroku ETS z 30 kwietnia 1974 r. w sprawie C-181/73 *Haegeman v. państwo belgijskie* Trybunał rozstrzygnął na podstawie umowy międzynarodowej — umowy stowarzyszeniowej, którą uznał jako część prawa wspólnotowego, a zatem Trybunał ma prawo badania jej zgodności z Traktatem.

mniej jednak umożliwia tzw. kontrolę prewencyjną<sup>117</sup>, która już na etapie poprzedzającym podpisanie umowy międzynarodowej może ocenić jej legalność w świetle obowiązującego porządku prawnego.

Warto jednak zauważyć, że polityka rozwojowa nie jest częścią polityki zagranicznej, a tym samym TSUE ma kompetencje do orzekania w tym obszarze. Jednakże jeśli wskutek porozumień instytucjonalnych czy prawa wtórnego poszczególne jej obszary zostaną umiejscowione w zakresie polityki zagranicznej (tak jak to ma miejsce z prawami człowieka, polityką sąsiedzką itp.), to TSUE nie będzie sprawował jurysdykcji w ich zakresie. Opisane poniżej orzeczenie z 2014 r. w sprawie stosowania art. 209 TFUE<sup>118</sup> (będącego podstawą zawierania umów międzynarodowych w zakresie polityki na rzecz rozwoju) i skutków połączenia z inną podstawą prawną pokazuje, że wskutek niepełnych regulacji traktatowych to właśnie do TS będzie należeć rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i wszelkiego rodzaju wątpliwości w zakresie obszarów kompetencji i współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Tym samym rola TSUE może się okazać kluczowa dla polityki współpracy na rzecz rozwoju.

## 2.6. Trybunał Obrachunkowy

Trybunał Obrachunkowy (TO) został ustanowiony w 1975 r. na podstawie umowy w sprawie zmiany pewnych przepisów finansowych, które weszły w życie w 1977 r. Traktat z Maastricht uznał TO za główną instytucję Wspólnot. Obecnie podstawę prawną funkcjonowania TO stanowią art. 285—287 TFUE, jak również regulamin wewnętrzny TO<sup>119</sup>. To organ kolegialny, w skład którego wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego, ponadnarodowy i kadencyjny (kadencja wynosi 6 lat), sprawujący kontrolę nad rachunkiem wszystkich dochodów i wydatków Unii, jak również kontrolujący dochody i wydatki wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię (art. 287 TFUE). Działania kontrolne TO koncentrują się na kontroli wykonania budżetu UE w ramach poszczególnych polityk unijnych i działań zewnętrznych<sup>120</sup>. Trybunał kontroluje wykonanie budżetu UE zarówno

<sup>117</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 276.

<sup>118</sup> Wyrok TS (wielka izba) z dn. 11 czerwca 2014 r. w sprawie C-377/12 *Komisja Europejska v. Rada Unii Europejskiej*.

<sup>119</sup> Regulamin Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 103/1 z 23.04.2010 r.).

<sup>120</sup> J. Łacny, *Trybunał Obrachunkowy*, W: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. 3: Art. 223—358, Red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 594—596.

pod kątem dochodów, jak i wydatków<sup>121</sup>. Poszczególne rodzaje kontroli mają różne cele i skupiają się na innych zagadnieniach. Dana kontrola może łączyć w sobie elementy różnego rodzaju kontroli, w tym: kontroli finansowej, kontroli zgodności czy kontroli wykonania zadań<sup>122</sup>. Swoje ustalenia, wnioski i zalecenia z kontroli Trybunał przedstawia w sprawozdaniach<sup>123</sup>.

Współpraca na rzecz rozwoju objęta jest kontrolą TO. W ramach sprawozdania rocznego TO kontroluje Komisję na podstawie przedstawionych przez nią sprawozdań w zakresie wykonania budżetu oraz zarządzania EFR<sup>124</sup>. Sprawozdanie to wraz z komentarzem Komisji jest publikowane w „Dzienniku Urzędowym UE”<sup>125</sup>. Ponadto kontrola w zakresie polityki rozwojowej możliwa jest również w ramach sprawozdań specjalnych obejmujących badaną dziedzinę. Przykładem może tu być przeprowadzona w 2012 r. kontrola w realizacji pomocy rozwojowej na rzecz dostępu do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej<sup>126</sup>, w ramach której Trybunał zbadał próbę 23 projektów, na które przeznaczono znaczącą część pomocy skierowanej do tego regionu w 6 krajach, „aby ocenić, czy zakładane rezultaty projektów zostały uzyskane, oraz czy miały one szansę być trwałe”, jak również sprawozdanie specjalne z 2010 r., dotyczące zarządzania przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach APK, Ameryki Łacińskiej i Azji<sup>127</sup>.

<sup>121</sup> J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa—Poznań 2010, s. 133—134.

<sup>122</sup> W ramach kontroli finansowej TO bada m.in., czy sprawozdania finansowe są kompletne i poprawne (wiarygodne), czy przedstawiają rzetelnie sytuację finansową. Kontrola zgodności dotyczy takich zagadnień, jak np.: czy transakcje UE po stronie dochodów i wydatków zostały poprawnie wyliczone i są zgodne z wymogami właściwych ram prawnych, a kontrola wykonania zadań ma na celu odpowiedź na pytania: czy środki UE zostały optymalnie wykorzystane, czy są wydatkowane tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne (oszczędność), przy zaangażowaniu możliwie najmniejszych zasobów (wydajność) i skutecznie.

<sup>123</sup> Trybunał sporządza głównie trzy rodzaje sprawozdań z kontroli: sprawozdania roczne na temat budżetu UE i Europejskich Funduszy Rozwoju, specjalne sprawozdania roczne (ok. 50) dotyczące rocznych kontroli finansowych w agencjach UE, wspólnych przedsiębiorstwach oraz innych zdecentralizowanych organach UE oraz sprawozdania specjalne przedstawiające wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności.

<sup>124</sup> Wynika to z rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dn. 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w celu wdrożenia instrumentu pomostowego (Dz.Urz. UE L 78/01 z 19.03.2008 r.), art. 118 i 124.

<sup>125</sup> Na przykład Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie Roczne Dotyczące Działań Finansowanych z Ósmego, Dziewiątego i Dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju* (Dz.Urz. UE C 344/02 z 12.11.2012 r.).

<sup>126</sup> Trybunał Obrachunkowy, *Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki subsaharyjskiej*, Sprawozdanie specjalne nr 13/2012.

<sup>127</sup> Trybunał Obrachunkowy, *Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach APK, Ameryki Łacińskiej i Azji*, Sprawozdanie specjalne nr 11/2010. Celem kontro-

Rola TO jest kluczowa w przypadku omawiania efektywności i skuteczności pomocy rozwojowej UE. Jednocześnie należy zauważyć, że jest to obecnie jedyna instytucja pełniąca funkcję kontroli zewnętrznej wykonywania polityki rozwojowej. Dominującą rolę odgrywa bowiem kontrola wewnętrzna KE oraz, w ograniczonym zakresie, mająca charakter głównie polityczny kontrola PE. Wydaje się, że w kontekście działań TO należałoby zwrócić uwagę na potrzebę rozwinięcia organów kontrolnych w zakresie wykonywania polityki na rzecz rozwoju. Przyjęte przez TO sprawozdania (zwłaszcza specjalne) są bowiem bardzo cenne, ale mimo wszystko niewystarczające. Zagadnienie kontroli realizowanej polityki i istniejących w tym zakresie instrumentów zostało omówione w rozdziale czwartym niniejszej pracy.

## 2.7. Europejski Bank Centralny

Europejski Bank Centralny (EBC) został utworzony w 1998 r., na bazie Europejskiego Instytutu Walutowego. Podstawę prawną funkcjonowanie EBC stanowi art. 13 ust. 1 TUE, art. 282—284 TFUE oraz statut, będący jako protokół załącznikiem Traktatu z Lizbony<sup>128</sup>. Europejski Bank Centralny ma osobowość prawną oraz wyłączne prawo do upoważniania do emisji euro. Nie jest to instytucja bezpośrednio odpowiedzialna za realizację polityki rozwojowej, jednakże jeden z podstawowych jej celów, tzn. zapewnienie stabilności cen (art. 127 TFUE), może mieć bardzo istotne międzynarodowe skutki finansowe dla państw rozwijających się. Jednocześnie, zważywszy na fakt, że pożyczki i kredyty również stanowią formę pomocy rozwojowej, istotną funkcją EBC może być możliwość przeprowadzania operacji bankowych, w tym operacji udzielania kredytów<sup>129</sup>.

---

li była odpowiedź na pytanie, czy KE zarządza programami ogólnego wsparcia budżetowego w sposób skuteczny.

<sup>128</sup> Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.Urz. UE C 115/230 z 9.05.2008 r.).

<sup>129</sup> Artykuł 23 Statutu: „EBC i krajowe banki centralne mogą: ustanawiać stosunki z bankami centralnymi i instytucjami finansowymi innych krajów oraz, w miarę potrzeby, z organizacjami międzynarodowymi:

- nabywać i zbywać, za gotówkę i na kredyt, wszystkie rodzaje rezerwowych aktywów walutowych i metale szlachetne; termin „aktywa walutowe” oznacza papiery wartościowe i wszystkie inne aktywa wyrażone w walucie dowolnego państwa lub w jednostkach rachunkowych, bez względu na formę, w jakiej są przechowywane;
- utrzymywać i zarządzać aktywami określonymi w niniejszym artykule;
- przeprowadzać wszystkie typy operacji bankowych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, w tym operacje udzielania i zaciągania pożyczek.



### 3. Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące struktury instytucjonalnej polityki na rzecz rozwoju, należy stwierdzić, że kompetencje instytucji są niewłaściwie uregulowane. Powoduje to spory kompetencyjne, w tym niejasne relacje pomiędzy Komisją, Radą a Wysokim Przedstawicielem. Wpływa na to fakt: niewłaściwej regulacji dotyczącej roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach KE, braku mechanizmów konsultacji w zakresie, w jakim polityka zagraniczna oddziałuje na politykę rozwojową i odwrotnie, a zwłaszcza w zakresie współpracy Komisarza do spraw Rozwoju z Wysokim Przedstawicielem, braku powołania Rady do spraw Rozwoju w Radzie i podporządkowania polityki rozwojowej Radzie do spraw Zagranicznych, której przewodzi Wysoki Przedstawiciel będący równocześnie członkiem KE. Sytuacja taka może powodować naruszenie zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnego, których realizacja w zakresie polityki na rzecz rozwoju budzi poważne wątpliwości. Wynika to z faktu, że teoretycznie działalność Wysokiego Przedstawiciela jako organu powinna być oceniana jako działalność w ramach funkcjonowania instytucji, w ramach której wykonuje on swoje zadania. Problem stanowi fakt, że Wysoki Przedstawiciel działa w ramach różnych instytucji wykonujących niejednokrotnie różnorodne zadania, np. w procesie stanowienia prawa.

Tym samym wskutek niespójnej regulacji zakresu kompetencji i współpracy Wysokiego Przedstawiciela (jako organu) i Rady oraz Komisji (jako instytucji) przy wykonywaniu powierzonych w traktatach kompetencji dochodzi do naruszeń zasady autonomii instytucjonalnej, równowagi instytucjonalnej, lojalnej współpracy, otwartości i pomocniczości. Należałoby postulować zmianę traktatów w tym zakresie lub przyjęcie regulaminów, bądź innych dokumentów uszczegóławiających kwestię współpracy organu umiejscowionego w ramach instytucji mających różne zadania i funkcje (Komisja — funkcje inicjujące i wykonawcze, Rada — funkcje prawodawcze). Rozwiązaniem mogłoby być utworzenie mechanizmów konsultacji w procesie stanowienia prawa, z jednoczesnym zwiększeniem zakresu kontroli zewnętrznej TO lub TSUE.

## Rozdział czwarty

# Instrumenty unijnej polityki rozwojowej

W ramach instrumentów unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju możemy wyróżnić: instrumenty prawne, instrumenty świadczenia pomocy, instrumenty kontroli i instrumenty finansowe.

## 1. Instrumenty prawne

Z instrumentów prawnych kształtujących politykę współpracy na rzecz rozwoju należy wymienić: akty prawa pierwotnego, akty prawa wtórnego o charakterze ustawodawczym, nieustawodawczym i inne oraz umowy międzynarodowe. W niniejszym rozdziale omówiono poszczególne akty prawa UE, które są stosowane do regulowania unijnej polityki na rzecz rozwoju.

### 1.1. Akty prawa pierwotnego

Prawo UE składa się z aktów prawa pierwotnego i aktów prawa wtórnego. Do aktów prawa pierwotnego UE (poza prawem zwyczajowym i ogólnymi zasadami prawa, niebędącymi przedmiotem rozważań<sup>1</sup>) zalicza się traktaty założycielskie UE i akty je zmieniające oraz uzupełniające, wprowadzające zmiany sektorowe do traktatów założycielskich<sup>2</sup>. Do źródeł prawa pierwotnego należą

---

<sup>1</sup> D. Kornobis-Romanowska, *Rola zasad ogólnych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, W: *Współczesne sądownictwo międzynarodowe*, T. 2, Red. J. Kolasas, Wrocław 2010, s. 95—122; M. Alht, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 28.

<sup>2</sup> Traktaty założycielskie ustanawiające poszczególne Wspólnoty Europejskie to: traktat paryski (18 kwietnia 1951 r.); traktaty rzymskie (Euratom i traktat ustanawiający Europejską

również traktaty akcesyjne państw przystępujących do UE, które nie dotyczą omawianego zagadnienia, dlatego nie będą tutaj omawiane. Szczególny charakter ma akt prawa pierwotnego Karta Praw Podstawowych, która jednak swym zakresem obejmuje politykę w ramach państw członkowskich UE, a tym samym nie dotyczy polityki zewnętrznej i polityki współpracy na rzecz rozwoju<sup>3</sup>. Najważniejszymi aktami prawa pierwotnego, stanowiącymi podstawę prawną obecnej polityki rozwojowej, są Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wraz z protokołami i załącznikami), które zostały opisane w rozdziale drugim<sup>4</sup>.

## 1.2. Akty prawa wtórnego

### 1.2.1. Akty ustawodawcze

Zgodnie z art. 288 TFUE, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje. Dla współpracy na rzecz rozwoju istotną rolę będą odgrywać przede wszystkim rozporządzenia, które mogą być skierowane zarówno do instytucji unijnych, państw członkowskich, jak i osób fizycznych<sup>5</sup>. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest

---

Wspólnotę Gospodarczą), (25 marca 1957 r.); Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht (7 lutego 1992 r.). Traktaty zmieniające to: Jednolity Akt Europejski (17 i 28 lutego 1986 r.), traktat z Amsterdamu (2 października 1997 r.), traktat z Nicei (26 lutego 2001 r.), Traktat Lizboński (13 grudnia 2007 r.), wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Traktaty uzupełniające, wprowadzające zmiany sektorowe do traktatów założycielskich: traktat o fuzji (8 kwietnia 1965 r.), traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe traktatów ustanawiających Wspólnoty (22 kwietnia 1970 r.), traktat brukselski zmieniający niektóre postanowienia finansowe traktatów ustanawiających Wspólnoty oraz ustanawiający Trybunał Obrachunkowy (22 lipca 1975 r.), akt ustanawiający wybory przedstawicieli do Parlamentu w powszechnych wyborach bezpośrednich (20 września 1976 r.). Akty te szerzej zostały omówione w rozdziale drugim niniejszej pracy.

<sup>3</sup> KPP w art. 34 pkt 3 wymienia ubóstwo jako cel działań, ale jedynie w kontekście polityki wewnętrznej: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

<sup>4</sup> Więcej o prawie pierwotnym R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 705–710.

<sup>5</sup> Więcej T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 69–99.

bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich<sup>6</sup>. W zakresie polityki na rzecz rozwoju mogą być, ale w zasadzie nie są, wydawane dyrektywy, które wiążą każde państwo członkowskie, do którego są kierowane w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia się jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków<sup>7</sup> oraz decyzje<sup>8</sup>, które wiążą w całości tylko wskazanych adresatów<sup>9</sup>.

Artykuł 209 TFUE wskazuje, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (mogą one dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych). Zwykła procedura ustawodawcza, regulowana w art. 289 TFUE, polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji<sup>10</sup>. Zgodnie ze zwykłą procedurą, Komisja przedstawia projekt Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Następnie mają miejsce maksymalnie 3 czytania, w których akt zatwierdzony przez PE jest przekazywany do Rady i jedynie wypracowanie wspólnego projektu skutkuje jego przyjęciem<sup>11</sup>. Procedura ta ma zastosowanie np. do ustanawiania rozporządzeń regulujących finansowanie pomocy rozwojowej, w tym rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych z 2014 r.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Przykładem rozporządzenia regulującego kwestie polityki rozwojowej jest rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju z 2014 r., inne zaś to: rozporządzenie (WE) nr 1568/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w zwalczaniu chorób związanych z ubóstwem (HIV/AIDS, gruźlicy i malarii) w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 224/07 z 6.09.2003 r.); rozporządzenie Rady (WE) nr 1658/98 z dn. 17 lipca 1998 r. w sprawie współfinansowania działań wraz z europejskimi pozarządowymi organizacjami do spraw rozwoju w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się (Dz. Urz. UE L 213/01 z 30.07.1998 r.) itd.

<sup>7</sup> Przykładem może być Council Directive 90/684/EEC of 21 December 1990 on aid to shipbuilding.

<sup>8</sup> Na przykład decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 472/2014/UE z dn. 16 kwietnia 2014 r. w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Rozwoju (2015), (Dz.Urz. UE L 136 z 9.05.2014 r.); Commission Decision of 25 February 1998 on development aid granted by Germany for the construction of a dredger sold to Indonesia (1999/142/EC).

<sup>9</sup> Więcej R. Schutze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s. 305—330.

<sup>10</sup> Artykuł 289 ust. 2 TFUE wskazuje na wyjątek, że jedynie „w szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego stanowi specjalną procedurę ustawodawczą”.

<sup>11</sup> *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Red. J. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015, s. 43—57.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 77/95 z 15.03.2014 r.).

oraz rozporządzenia ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju z 2014 r.<sup>13</sup>

Traktaty przewidują również specjalne procedury ustawodawcze. Inaczej jednak niż w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, TFUE nie opisuje w sposób jednolity specjalnych procedur ustawodawczych. Procedury te co do zasady nie będą miały zastosowania w polityce rozwojowej. Wyjątek może stanowić procedura wskazana w art. 312 TFUE, dotycząca przyjmowania wieloletnich ram finansowych, w obrębie których środki na politykę współpracy na rzecz rozwoju również są zatwierdzane. Rozporządzenie w tej materii Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków (art. 312 ust. 2 TFUE)<sup>14</sup>.

### 1.2.2. Akty nieustawodawcze i nienazwane

Artykuł 290 TFUE wskazuje, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego<sup>15</sup>. Akty nieustawodawcze dzieli się na akty delegowane<sup>16</sup> i akty wykonawcze<sup>17</sup> oraz tzw. akty „bez przymiotnika”. Aktami „bez przymiotnika” mogą być np.: regulaminy wewnętrzne instytucji (art. 240 ust. 3 TFUE, art. 342 TFUE), akty Rady przyjmowane na podstawie TFUE bez udziału PE (art. 31 TFUE, art. 66 TFUE) lub po konsultacji z PE (art. 103 TFUE), porozumienia międzyinstytucjonalne (art. 295 TFUE) oraz akty „organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych

<sup>13</sup> Rozporządzenie to zostało opisane w rozdziale drugim oraz w rozdziale czwartym, w części poświęconej instrumentom finansowym.

<sup>14</sup> Zob. A. Doliwa-Klepacka, *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa—Białystok 2014, s. 255—290.

<sup>15</sup> Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego.

<sup>16</sup> Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych i mogą być następujące: a) Parlament Europejski lub Rada może zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień; b) akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy (art. 291 ust. 1 i art. 291 ust. 2 TFUE).

<sup>17</sup> Artykuł 291 TFUE: „Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, to akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w art. 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej — Radzie”.

wobec osób trzecich” (art. 263 akapit 1 TFUE)<sup>18</sup>. Akty delegowane i wykonawcze wydaje KE. Akty delegowane to akty o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Zasady stosowania aktów delegowanych zostały przyjęte w dokumencie z 2011 r.<sup>19</sup> Akty wykonawcze mają na celu zapewnienie jednolitości wykonywania aktów UE w państwach członkowskich i podlegają kontroli zgodnie z rozporządzeniem nr 183/2011<sup>20</sup>. Nadal jednak istnieje wiele wątpliwości w zakresie stosowania aktów delegowanych i wykonawczych, czego dowodzi fakt wniesienia skargi przez KE przeciwko PE i Radzie do TSUE w 2012 r.<sup>21</sup> w związku z niewłaściwym zastosowaniem art. 291 ust. 2 TFUE i błędnej wykładni zakresu zastosowania art. 290 i art. 291 TFUE<sup>22</sup>. Rozważania te nie mają jednak większego znaczenia dla kształtu polityki współpracy na rzecz rozwoju. Możliwość przyjmowania aktów nieustawodawczych uzależniona jest od odpowiedniej delegacji w aktach ustawodawczych. W związku z tym, że akty ustawodawcze mają bardzo ograniczone zastosowanie w regulacji polityki na rzecz rozwoju, akty delegowane, a tym bardziej wykonawcze, nie mają w zasadzie zastosowania.

W katalogu źródeł prawa UE, oprócz aktów ustawodawczych i nieustawodawczych, wyróżnia się akty nienazwane lub akty *soft law* przyjmujące różne nazwy (opinii, zaleceń, komunikatów, rezolucji itp.), które nie są jednak klasyfikowane jako akty nieustawodawcze, a w doktrynie traktowane jako akty prawa miękkiego, *soft law*<sup>23</sup> lub nienazwane akty *sui generis*<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, W: *Prawo Unii Europejskiej*, Red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2014, s. 135, 137–140.

<sup>19</sup> Council of the European Union, *Common Understanding on delegated acts*, Brussels, 4 April 2011, 8640/11 (PE-L 40 INST 192).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dn. 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55/13 z 28.02.2011 r.).

<sup>21</sup> Wyrok TS w sprawie C-427/12 *Komisja v Parlament i Rada*. Zob. też Opinia rzecznika generalnego z 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-427/12.

<sup>22</sup> Więcej O. Hołub-Śniadach, *Komitologia — forma kontroli nad prawotwórczą aktywnością Komisji Europejskiej*, W: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej...*, s. 123–131; zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 213–249; T. Christiansen, M. Dobbels, *Non-legislative Rule Making after the Lisbon Treaty*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, no. 1; Idem, *Akty delegowane i wykonawcze — pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3.

<sup>23</sup> Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 268 i nast.; J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 230–231; *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 21 i nast.; R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 146.

<sup>24</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne...*, s. 149.



W ramach polityki rozwojowej trudno przyjąć jednolity podział i jednoznacznie sklasyfikować wszystkie akty prawa regulujące politykę na rzecz rozwoju. Wynika to z faktu, że obszar ten jest regulowany głównie przez akty typu *soft law*, w którym dominują komunikaty KE. Nie można jednak powiedzieć, że są to jedynie zalecenia. Przykładem może tu być Program działań na rzecz zmian z 2011 r., który choć ma formę komunikatu jest jednym z głównych aktów kształtujących politykę współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto instytucje wydają akty, jak np. konsensus europejski czy rozporządzenie Rady nr 323/2015<sup>25</sup>, przyjęte na podstawie nietypowej, innej niż wskazana w traktatach procedury, która czyni je aktami prawnie wiążącymi, choć trudno zakwalifikować je do aktów nieustawodawczych o charakterze wiążącym. Dlatego też, odchodząc od tworzenia jednoznacznej klasyfikacji, omówiono 4 problemy: 1) formy przyjmowanych aktów wiążących, 2) rozróżnienia aktów *soft law* i prawa miękkiego, 3) klasyfikacji aktu nienazwanego stanowiącego podstawę polityki rozwojowej — Komunikatu Europejskiego oraz 4) hierarchii norm regulujących politykę na rzecz rozwoju, które pojawiają się przy próbie określenia rodzaju instrumentów prawnych nieustawodawczych, mających zastosowanie w unijnej polityce na rzecz rozwoju.

Pierwszym problemem, jaki się pojawia, jest fakt przyjmowania aktów prawnych bez wskazania podstawy prawnej pozwalającej na klasyfikację danego aktu. Przykładem jest tu rozporządzenie Rady nr 323 z 2 marca 2015 r. Dotyczy ono Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i zostało wydane na podstawie art. 10 ust. 2 umowy wewnętrznej odnoszącej się do finansowania współpracy z AKP<sup>26</sup>, który stwierdza, że Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, zgodnie z art. 8 (umowy), przyjmuje rozporządzenie finansowe na wniosek Komisji i po przedstawieniu przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) opinii w kwestii przepisów, które go dotyczą, oraz po zaopiniowaniu przez Trybunał Obrachunkowy. Przyjęta w art. 8 konwencji wewnętrznej większość kwalifikowana (która ma mieć również zastosowanie do Rady, co wynika z art. 10 ust. 2 umowy) w żaden sposób nie odpowiada sposobom głosowania wskazanym w traktatach. Artykuł 8 dotyczy podejmowania decyzji w ramach Komitetu EFR i stwierdza, że stanowi on większością kwalifikowaną wynoszącą 720 głosów z 998, a głosowanie ma wynik pozytywny, jeśli za

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/323 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 58/17 z 3.03.2015 r.).

<sup>26</sup> Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020, zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzona w Luksemburgu i w Brukseli, odpowiednio dn. 24 i 26 czerwca 2013 r.

przyjęciem wniosku zgłaszuje co najmniej 14 państw członkowskich. Mniejszość blokująca wynosi 279 głosów. Polsce przysługuje 20 głosów, a np.: Belgii 33, Niemcom 206, Francji 178. Umowa wewnętrzna wskazuje również na możliwość przyjęcia przez Radę rozporządzeń wykonawczych na wniosek KE i po konsultacji z EBI. Przyjęte rozwiązanie pozwala ominąć opinię i współpracę z PE. Tym samym państwa członkowskie, podpisując umowę dodatkową, w przypadku której również trudno wskazać podstawę prawną podpisania<sup>27</sup>, odeszły od jakichkolwiek zasad liczenia głosów i przyjęły możliwość wydawania w tym obszarze aktów prawnych mających taką samą nazwę (rozporządzeń), jak akty wskazane w TFUE, ale zupełnie inny charakter. Pojawia się pytanie, na jakiej podstawie państwa w umowie wewnętrznej zmieniają procedury przyjmowania aktów prawnych w zakresie kompetencji dzielonych, podlegających zwykłej procedurze stanowienia prawa. Dla porównania inną przyjętą umową wewnętrzną jest traktat fiskalny<sup>28</sup>, który również dotyczy szczególnej współpracy, ale jego art. 7 stanowi: „w pełni przestrzegając wymogów proceduralnych określonych w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Umawiające się Strony, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską w przypadku, gdy ta uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu.

<sup>27</sup> Umowa ta podlegała ratyfikacji (art. 14 umowy). W dokumencie uzasadniającym ratyfikację przez Polskę jako podstawę wskazano jedynie traktat akcesyjny, TUE i TFUE. Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu dn. 23 czerwca 2000 r. — zwana umową o partnerstwie AKP-UE lub umową z Kotonu (Dz.Urz. UE L 317 z 15.12.2000 r.) oraz Konkluzje Rady Europejskiej nr EUCO 37/13 z dn. 7—8 lutego 2013 r. w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014—2020 (CO EUR 5, CONCL 3). Nie przytoczono jednak żadnego artykułu, podobnie jak w treści samej umowy. Zob. Prezes Rady Ministrów RP, Projekt ustawy o ratyfikacji umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020, zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzonej w Luksemburgu i w Brukseli, odpowiednio dn. 24 i 26 czerwca 2013 r. wraz z załączoną opinią, z 7 listopada 2013 r. (RM 10-98-13).

<sup>28</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwany traktatem fiskalnym) z 2 marca 2012 r. Zob. Ustawa o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dn. 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2013, poz. 283).

Obowiązek ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy Umawiające się Strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, bez uwzględniania stanowiska zainteresowanej Umawiającej się Strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji<sup>29</sup>. Tym samym, mimo licznych kontrowersji wokół paktu fiskalnego<sup>29</sup>, umowa ta bezpośrednio odnosi się do większości kwalifikowanych wskazanych w TL i nie kształtuje żadnej nowej formy przyjmowania aktów prawnych. Pozostaje zatem pytanie, czy państwa członkowskie mogły przyznać Radzie kompetencję przyjmowania aktów prawnych na podstawie nieuwzględnionej w TL procedury. W rozporządzeniu 323/2015 wskazano TFUE jako podstawę prawną, ale bez przytoczenia konkretnego przepisu. Ponadto owo rozporządzenie samo określa swój związek z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 966/2012<sup>30</sup> (przyjętym w ramach zwykłej procedury), które ma zastosowanie do unijnej polityki rozwojowej. W rozporządzeniu 323/2015 stwierdzono: „zawarte w niniejszym rozporządzeniu odesłania do mających zastosowanie przepisów rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 nie uznaje się za obejmujące przepisy proceduralne, które nie mają zastosowania do 11. EFR, w szczególności dotyczące uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych, oraz wewnętrzne odesłania w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 966/2012 lub w rozporządzeniu delegowanym (UE) nr 1268/2012<sup>31</sup> nie powodują, że przepisy, do których zawarto pośrednie odesłania, mają zastosowanie do 11. EFR”. W art. 64 rozporządzenia 323/2015 dodatkowo wskazano: „niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”. Tym samym wydaje się, że jest to szczegółowe rozporządzenie dotyczące EFR, będące formą wiążących wytycznych w zakresie finansowania EFR. Nie można jednak znaleźć w traktatach

<sup>29</sup> Od strony formalnej traktat fiskalny ma status międzynarodowej, wielostronnej, międzyrządowej umowy pomiędzy częścią państw członkowskich UE. Nie stanowi jednak źródła prawa ani pierwotnego, ani wtórnego UE. Traktat ten również został przyjęty z pominięciem instytucji i procedur, m.in. zasady wzmocnionej współpracy określonej w art. 20 TUE oraz art. 326–334 TFUE. Istniały też poważne wątpliwości (niepotwierdzone jednak przez Trybunał Konstytucyjny) w zakresie zgodności paktu fiskalnego z Konstytucją RP. Więcej J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7; M. Dobrowolski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (kontrola konstytucyjności treści traktatu fiskalnego)*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1; D. Adamski, *Pakt fiskalny a prawo europejskie i polska konstytucja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dn. 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012 r.).

<sup>31</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dn. 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. L 362/1 z 31.12.2012 r.).

żadnej podstawy prawnej, która by uzasadniała przyjęcie aktu prawnego, zmieniającego sposób podejmowania decyzji w Radzie, a tym samym stanowiącego podstawę prawną tego aktu, a zatem istnieją poważne wątpliwości dotyczące ważności tego rozporządzenia, w związku naruszeniem art. 296 TFUE<sup>32</sup> przy jego wydawaniu.

Aktów prawnych wydawanych poza przyjętymi procedurami jest więcej i dotyczą głównie finansowania pomocy i EFR<sup>33</sup>. W większości można je zakwalifikować jako akty przyjęte w trybie nieustawodawczym „bez przymiotnika”. Pozostaje jednak pytanie, czy zgodne z traktatami jest przyjmowanie regulacji poza jakimikolwiek procedurami stanowienia prawa, zwłaszcza w kontekście braku współpracy w tym aspekcie z PE, a także czy nie jest to przykład naruszenia zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnego. Argumentem przeciw wydaje się fakt, że EFR to fundusz pozabudżetowy. Jednakże umowa z państwami AKP jest umową stowarzyszeniową dotyczącą handlu, który podlega wyłącznym kompetencjom UE, a komponent w zakresie EFR, czyli finansowania polityki rozwojowej, należy do polityki zakwalifikowanej do kompetencji dzielonych, podlegającej zwykłej procedurze prawodawczej. Nie wydaje się zatem słuszne całkowicie odrębne regulowanie procedur i przyjmowanie odrębnych form aktów prawnych w umowie dodatkowej. Tym bardziej że istnieje możliwość przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych, z których

---

<sup>32</sup> Artykuł 296 TFUE: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności. Akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach. Rozpatrując projekt aktu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie”.

<sup>33</sup> Zob.: decyzja Rady z dn. 12 lipca 2010 r. dotycząca przydziału środków umorzonych z projektów w ramach dziewiątego i wcześniejszych Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR) w celu zaspokojenia potrzeb najbardziej potrzebującej ludności w Sudanie (Dz.Urz. UE L 189/14 z 22.07.2010 r.), w której jako podstawę prawną wskazano art. 217 TFUE, dotyczący możliwości zawarcia przez UE umów międzynarodowych stowarzyszeniowych; decyzja Rady z dn. 12 grudnia 2013 r. dotycząca przejściowych środków zarządzania EFR w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 335/48 z 14.12.2013 r.); decyzja Rady (UE) 2015/355 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Komitetu Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 6117 z 5.03.2015 r.); decyzja Rady (UE) 2015/334 z dn. 2 marca 2015 r. zmieniająca Umowę wewnętrzną między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 58/75 z 3.03.2015 r.); rozporządzenie Rady (UE) 2015/322 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie realizacji 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 58/1 z 3.03.2015 r.).

w zasadzie instytucje nie korzystają w zakresie polityki na rzecz rozwoju. O ile jednak w ramach EFR to Rada zdaje się przekraczać swoje kompetencje, o tyle w pozostałych obszarach to Wysoki Przedstawiciel i KE, wydając wiele aktów typu *soft law*, nie zachowują żadnych zasad ich stanowienia.

Na kształt polityki rozwojowej istotny wpływ mają przyjmowane przez KE komunikaty. Zdarza się, że dokumenty te mają kluczowe znaczenie w inicjowaniu późniejszych, bardziej formalnych aktów prawnych. I tak np. pierwszym dokumentem, który stanowił usystematyzowanie polityki rozwojowej, był komunikat Komisji z 2000 r.<sup>34</sup> Przyjęto wówczas podstawowe zasady polityki rozwojowej, a komunikat stał się punktem wyjścia dalszego procesu prawotwórczego. Podobną rolę odegrał komunikat Komisji z maja 2001 r.<sup>35</sup>, który przyczynił się do tego, że polityka rozwojowa stała się częścią ogólnej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, co potwierdziła Rada w Göteborgu w czerwcu 2001 r.<sup>36</sup>

Komunikaty Komisji można zakwalifikować do aktów nienazwanych, przyjmujących różne określenia (deklaracje, konkluzje, rezolucje, komunikaty, raporty, programy, memoranda, wytyczne itp.). W doktrynie powszechnie klasyfikuje się je jako akty nienazwane, unijne prawo miękkie bądź używa się angielskiego określenia *soft law*<sup>37</sup>. Dokonując analizy aktów prawnych nienazwanych, należy jednak zauważyć, że aktów *soft law* w prawie UE, głównie w ramach polityki współpracy na rzecz rozwoju, nie można stawiać na równi z aktami *soft law* w prawie międzynarodowym, a zwłaszcza wydawanymi w ramach funkcjonowania organizacji międzynarodowych, które w przeciwieństwie do uchwał prawnie wiążących są aktami tzw. prawa miękkiego<sup>38</sup>. Wynika to z wielości i różnorodności aktów nienazwanych przyjmowanych w ramach UE i możliwości rozróżnienia w prawie UE kategorii aktów *soft law* i aktów niebędących normami prawnymi czy też będących typowymi aktami prawa miękkiego — niewiążącego. Unijne *soft law* można bowiem sklasyfikować pomiędzy prawem twardym (*hard law*), np. aktami wskazanymi w art. 288 TFUE, a prawem mięk-

<sup>34</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament the European Community's Development Policy, Brussels, 26.04.2000, COM (2000)212.

<sup>35</sup> Komunikat Komisji, *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej* (Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu), Bruksela, 15.05.2001, COM (2001)264.

<sup>36</sup> Od początku XX w. każda z instytucji przyjęła wiele dokumentów poświęconych szeroko rozumianej polityce na rzecz rozwoju. Nie wydaje się jednak zasadne, by w tym miejscu wszystkie te akty wymienić. Najważniejsze z nich zostały omówione w kolejnych rozdziałach, przede wszystkim w rozdziale piątym poświęconym realizacji pomocy.

<sup>37</sup> Zob. np. A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, W: *Źródła prawa Unii Europejskiej...*, s. IV-37.

<sup>38</sup> Więcej o definicji oraz podziale uchwał organów organizacji międzynarodowych (na prawnie wiążące i niewiążące, prawotwórcze, administracyjne, *pro foro interno* i *pro foro externo*) M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011, s. 23—39.



kim, czyli mającym charakter jedynie zaleceń czy też opinii. Takiego rozróżnienia dokonuje F. Terpan, podając, że różnica polega na tym, że w przypadku prawa twardego mamy do czynienia z zobowiązaniem oraz regulacjami dotyczącymi wykonania zobowiązania (*obligation and enforcement*)<sup>39</sup>. W wiążących aktach prawnych zarówno jeden, jak i drugi element jest silnie zaakcentowany. W przypadku regulacji prawa miękkiego normy wskazane nie są normami prawnymi, gdyż co najmniej jeden z tych elementów nie występuje, np. występuje zobowiązanie, ale nie wskazuje się instrumentów wykonawczych. Jednak jest jeszcze trzecia kategoria aktów prawnych UE, tzw. akty *soft law*, w których można wyróżnić obydwa elementy, z tą jednak różnicą, że przynajmniej jeden z elementów występuje, ale nie ma charakteru twardego. Najczęściej będzie to kwestia dotycząca wykonania, która nie jest wskazana wprost, ale np. zlecona instytucji, która ma pewne instrumenty, by to prawo wykonać. Normy *soft law*, z uwagi na formę, jaką się im nadaje, są jakby *quasi*-normami *hard law*<sup>40</sup>. Przykładem mogą tu być komunikaty KE<sup>41</sup>, będące zobowiązaniami, które przy braku zaangażowania KE mogą nie mieć przełożenia na praktykę państw czy funkcjonowanie UE, ale KE dysponuje instrumentami, które może wykorzystać, by zostały wykonane. Taką samą kategorią są konkluzje RE, które nie mają charakteru prawnego, ale stanowią zobowiązania i istnieją mechanizmy umożliwiające ich wykonanie, co powoduje, że w praktyce są stosowane. Nie są to zatem akty prawa miękkiego, ale akty *soft law*, będące oddzielną kategorią aktów prawnych UE<sup>42</sup>. W praktyce, jak zostanie wykazane w rozdziale piątym, w ramach wielu działań polityki na rzecz rozwoju wydawane są liczne akty *soft law*, których znaczenie bardzo trudno ocenić. Powoduje to brak przejrzystości i liczne wątpliwości dotyczące nadrzędności i pierwszeństwa stosowania.

Przykładem aktu z pogranicza *soft* i *hard law* jest konsensus europejski z 2005 r., będący jednym z podstawowych aktów regulujących unijną politykę na rzecz rozwoju. Jest to przykład aktu nienazwanego, który jedynie w części ma charakter wiążący. Został uchwalony jako „wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji”. Tym samym, z jednej strony, nie zastosowano żadnej z przyjętych procedur stanowienia prawa, z drugiej strony zaś jest

<sup>39</sup> F. Terpan, *Soft Law in the European Union — The Changing Nature of EU Law*, „European Law Journal” 2015, vol. 21, no. 1, s. 74.

<sup>40</sup> A.T. Guzman, T.L. Meyer, *International Soft Law*, „Journal of Legal Analysis” 2010, vol. 2, no. 1, s. 174.

<sup>41</sup> Wiodącym przykładem jest program działań na rzecz zmian (opisany szerzej w rozdziale pierwszym i drugim), który ma formę komunikatu, a jednocześnie stanowi jedną z głównych podstaw polityki rozwojowej.

<sup>42</sup> Więcej F. Terpan, *Soft Law in the European Union...*, s. 68—96; D.E. Ho, *Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basic Accord?*, „Journal of International Economic Law” 2002, vol. 5, no. 3, s. 647—688.



to porozumienie (deklaracja) wszystkich państw członkowskich i instytucji, co potwierdza wyjątkową formę tego aktu. Użyta forma miała służyć pogłębieniu współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami i ujednolicić europejską politykę rozwojową. Nie zastosowano jednak formy ani rozporządzenia czy też wydającej się najwłaściwszą formą ujednolicającą ustawodawstwa państw dyrektywy, ani też umowy międzynarodowej. W związku z tym, że akt ten został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie, można by go umieścić obok umów międzynarodowych czy nawet aktów prawa pierwotnego. Akty te jednak wymagają ratyfikacji lub innej formy zatwierdzenia przez państwa, co nie było przedmiotem samego aktu i czego nie uczyniono w przypadku konsensusu europejskiego. Co więcej, jedynie jedna część dokumentu ma charakter wiążący, gdyż dotyczy instytucji europejskich. Pierwsza część, zatytułowana *Wizja UE dotycząca rozwoju*, ma niewątpliwie charakter zaleceń, które dotyczą zarówno instytucji UE, jak i państw członkowskich, i można ją zakwalifikować do aktów typu *soft law*. Druga część, nosząca tytuł *Polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej*, dotyczy działań podejmowanych tylko przez instytucje, a ponieważ została przyjęta przez wszystkie instytucje, można ją zakwalifikować jako wewnętrzną uchwałę organów organizacji (*pro foro interno*) o charakterze wiążącym.

W doktrynie akty przyjmowane przez Radę i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie nazywane są aktami mieszanymi i stanowią „uwspółnotowane akty międzyrządowe”<sup>43</sup>. Pod względem treści konsensus europejski, podobnie jak wymienione akty, reguluje zasady współpracy między UE a państwami członkowskimi w obszarach, w których UE ma ograniczone kompetencje<sup>44</sup>. Zważywszy na fakt, że konsensus europejski został przyjęty przed przyjęciem Traktatu z Lizbony (TL), użyte rozwiązanie prawne świad-

<sup>43</sup> Akty takie przyjmowane były np. przez „Radę oraz Ministrów zebranych w Radzie” albo przez „Radę i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie” oraz przybierały różne nazwy, np.: konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie roli UE w międzynarodowej walce z dopingiem (O.J. 2010, C 324, s. 18); deklaracja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii w Internecie przez wzmożenie pracy z młodymi ludźmi (O.J. 2001, C 196, s. 1). Zob. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 803; R. Schütze, *Parallel External Powers in the European Community: From „Cubist” Perspectives Towards „Naturalist” Constitutional Principles?*, „Yearbook of European Law” 2004, vol. 23, no. 1, s. 266.

<sup>44</sup> W zakresie polityki zewnętrznej formuła taka została zastosowana np. przy sporządzaniu kodeksu postępowania pomiędzy Radą, państwami członkowskimi a Komisją, który zawiera wewnętrzne ustalenia dotyczące wdrażania praw osób niepełnosprawnych przez Unię Europejską i reprezentowania Unii Europejskiej w odniesieniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.Urz. UE C 340/11 z 15.12.2010 r.). Więcej M. Zieliński, *Nowe zasady wdrażania praw osób niepełnosprawnych w praktyce UE*, „Państwo i Prawo” 2011, vol. 11, s. 54.

czy o wyjątkowym charakterze tego aktu jako aktu nienazwanego w obszarze (w polityce rozwojowej), który przed TL nie był jasno umiejscowiony w ramach kompetencji UE<sup>45</sup>. Akty międzyrządowe nie podlegają jednak jurysdykcji TSUE<sup>46</sup>. Tym samym wątpliwa wydaje się słuszność zastosowania takiej formy aktu prawnego dla skuteczności i spójności polityki na rzecz rozwoju w przyszłości. Należy bowiem pamiętać, że polityka współpracy na rzecz rozwoju należy do kompetencji dzielonych, a instrumentem prawnym przewidzianym do ujednolicania działań UE i państw członkowskich jest dyrektywa. Wszelkie zaś formy międzyrządowe czy też podejmowane w ramach procedur polityki zagranicznej ograniczają zakres kontroli TSUE, jak również swobodę działania UE w tej materii.

Ostatnim problemem jest hierarchia aktów prawnych regulujących unijną politykę współpracy na rzecz rozwoju. O ile być może w ramach pozostałych polityk UE, a zwłaszcza w zakresie polityki wewnętrznej, hierarchia aktów prawnych UE nie budzi większych wątpliwości<sup>47</sup>, o tyle w przypadku polityki współpracy na rzecz rozwoju trudne wydaje się jednoznaczne jej określenie<sup>48</sup>. Nie budzi wątpliwości, że na szczycie hierarchii aktów prawnych znajdują się: prawo pierwotne, traktaty założycielskie i traktaty zmieniające. Zatem dla polityki współpracy na rzecz rozwoju najważniejszy będzie Traktat o Unii Europejskiej (TUE), a zwłaszcza Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Znacznie trudniej jest umiejscowić poszczególne akty prawa wtórnego. Zgodnie z TFUE, możemy wyróżnić akty ustawodawcze, delegowane i wykonawcze (art. 289, 290 i 291 TFUE), które pozwalają przyjąć klasyfikację opartą nie tyle na mocy wiążącej czy na rodzaju aktu, ile na sposobie ich uchwalania<sup>49</sup>. Akty ustawodawcze będą miały pierwszeństwo przed wykonawczymi i delegowanymi, co wynika z art. 290 i 291 TFUE i potrzeby delegacji w aktach ustawodawczych do wydania aktów wykonawczych i delegowanych. Trudnością będzie jednak umiejscowienie poszczególnych aktów „bez przymiotnika”,

<sup>45</sup> Warto też zauważyć, że konsensus europejski to jeden z dwóch aktów przyjętych w tak nietypowej formie. Drugim jest konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej. Zob. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej (Dz.Urz. UE C 25/01 z 30.01.2008 r.)

<sup>46</sup> K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law...*, s. 804.

<sup>47</sup> J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Toruń 2014, s. 56.

<sup>48</sup> Problem procedury stanowienia aktów prawnych w zakresie kompetencji poszczególnych instytucji istnieje od lat i niejednokrotnie zwracano na niego uwagę. Potrzebę tę podkreślono m.in. w deklaracji z Leaken z 15 grudnia 2001 r., w której zwrócono uwagę na uproszczenie unijnych instrumentów prawnych. Więcej C.F. Bergström, *Comitology. Delegation of Powers in the European Union and Committee System*, Oxford 2005, s. 214–216, 335–363.

<sup>49</sup> Ł.J. Pikuła, *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Toruń 2015, s. 148.

które od strony materialnoprawnej mają charakter aktów ustawodawczych<sup>50</sup>, jak również decyzji podejmowanych w ramach polityki zagranicznej, aktów nienazwanych (jak np. konsensus europejski) czy też wielu aktów typu *soft law*, które mają niezwykle istotne znaczenie dla polityki na rzecz rozwoju. Przykładem może być Program działań na rzecz zmian, przyjęty jako komunikat KE w 2011 r., który w bardzo istotny sposób zmienia obszary, a nawet cele pośrednie polityki na rzecz rozwoju. W dodatku akt ten został przygotowany nie przez Komisarza do spraw Rozwoju, ale Wysokiego Przedstawiciela. Niewątpliwie tłumaczy to fakt, że koncentruje się on na takich zagadnieniach, jak prawa człowieka i demokracja, a nie MCR, edukacja czy poprawa zdrowia<sup>51</sup>. Pozostaje jednak pytanie, czy Wysoki Przedstawiciel powinien opracowywać akt prawny będący podstawą polityki na rzecz rozwoju i czy w takim dokumencie można zmienić może nie cel główny (likwidację ubóstwa), ale założenia i cele pośrednie polityki na rzecz rozwoju. Wydaje się, że coraz częstsze przyjmowanie komunikatów (co będzie widoczne zwłaszcza przy omawianiu poszczególnych obszarów działań w rozdziale piątym) lub aktów „bez przymiotnika” w zakresie polityki na rzecz rozwoju powoduje odchodzenie od założeń przyjętych w głównych aktach. Budzi to tym większe zastrzeżenia, że przyjmowanie regulacji na podstawie nieistniejących procedur narusza art. 296 TFUE, a zwłaszcza jego zdanie trzecie, w którym zastrzeżono, że rozpatrując projekt aktu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie<sup>52</sup>. Mimo że zakłada się, że punkt ten dotyczy PE i Rady<sup>53</sup>, nie wydaje się słuszne przyjmowanie przez KE aktów prawnych mających w zakresie działań instytucji UE niewątpliwie moc wiążącą, proceduralnie zastrzeżonych dla PE i Rady. W kontekście art. 296 TFUE kon-

<sup>50</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 212.

<sup>51</sup> W treści komunikatu wskazano, że działania powinny koncentrować się np. na nadawaniu większego znaczenia kwestiom praw człowieka, demokracji i dobrych rządów przy doborze instrumentów i określaniu zasad udzielania pomocy dla poszczególnych krajów, wdrożeniu środków pozwalających stawić czoła wyzwaniom z dziedziny bezpieczeństwa, niestabilności i przemian. Więcej o celach, w tym o celach pośrednich wskazanych w programie, w rozdziale pierwszym pracy.

<sup>52</sup> Cały artykuł brzmi następująco: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, to instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności. Akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach. Rozpatrując projekt aktu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie”.

<sup>53</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 296, W: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, Red. A. Wróbel, T. 3, Wolters Kluwer 2012, s. 754–755.

trowsze budzi również opisane wcześniej rozporządzenie Rady nr 323/2015, które ewidentnie narusza nakaz nieprzyjmowania „aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie”. Pozostaje pytanie o przyczyny niepodniesienia przez żadne z państw ani też instytucję zastrzeżenia w trybie art. 263 TFUE (skarga na nieważność aktu). Problem ten jednak nie powstałby, gdyby hierarchia aktów prawnych UE była przejrzysta. Należałoby się zatem zastanowić nad możliwością przyjęcia dokumentu wskazującego na hierarchię aktów prawnych w omawianym obszarze, tym bardziej, że opisane wcześniej akty prawne nie są jedynymi regulującymi politykę na rzecz rozwoju, a na jej kształt będą miały wpływ również akty przyjmowane w ramach polityki zagranicznej, jak i umowy międzynarodowe.

### 1.2.3. Akty polityki zagranicznej

Akty prawne przyjmowane w ramach polityki zagranicznej przyjmowane są w innej procedurze aniżeli akty wydawane w ramach pozostałych polityk UE. Sposób stanowienia prawa wiąże się z międzyrządowym charakterem współpracy w tym zakresie i większą rolę w tym obszarze odgrywają państwa członkowskie. Niejednokrotnie jednak to właśnie akty polityki zagranicznej regulują kwestie polityki rozwojowej, dlatego też zarówno one, jak i procedury ich zawierania mają znaczenie dla omawianego tematu.

Wśród instrumentów realizacji celów współpracy na rzecz rozwoju istotne znaczenie wydaje się mieć możliwość wytyczania strategicznych interesów i celów Unii przez Radę Europejską na zalecenie Rady (art. 22 TUE)<sup>54</sup>. Stanowią one wyjątkową formę inicjatywy prawodawczej. Ponadto Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, jak i Komisja Europejska mogą przedstawiać wnioski Radzie. W przypadku Wysokiego Przedstawiciela są to wnioski w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>55</sup>, Komisja zaś uprawniona jest do składania wniosków „w innych dziedzinach

---

<sup>54</sup> Przykładem może być: Council Decision of 14 May 2010 on the signing, on behalf of the European Union, of the Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005 (2010/648/EU).

<sup>55</sup> Zob. Joint Proposal for a Council Decision on the Union position within the Association Council set up by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, with regard to the adoption of a recommendation on the implementation of the EU-Morocco Action Plan implementing the advanced status (2013—2017), JOIN/2013/06 final — 2013/0107 (NLE).

działań zewnętrznych”, między innymi współpracy na rzecz rozwoju<sup>56</sup>. Pozostałymi instrumentami, za pomocą których Unia prowadzi politykę zagraniczną, są ogólne wytyczne, decyzje<sup>57</sup>, wspólne stanowiska<sup>58</sup> określające działania, które powinny być prowadzone przez Unię, czy zasady wykonania owych decyzji oraz umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki (art. 25 TUE).

W ramach polityki zagranicznej UE obowiązuje specjalny sposób podejmowania decyzji, określony w art. 31 TUE. Decyzje w zakresie polityki zagranicznej Rada Europejska i Rada podejmują, stanowiąc co do zasady jednomyślnie. Jednocześnie wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. Każdy członek Rady wstrzymujący się od głosu może złożyć formalne oświadczenie, które sprawia, że nie jest zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. Decyzja nie zostanie przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii.

Na zasadzie odstępstwa Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy:

- przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, o której mowa w art. 22 ust. 1;
- przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, zgodnie z propozycją Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską, z jej własnej inicjatywy lub z inicjatywy Wysokiego Przedstawiciela;
- podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii;
- mianuje specjalnego przedstawiciela, zgodnie z art. 33.

Głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że z istotnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Wówczas Wysoki Przedstawiciel poszukuje, w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem

<sup>56</sup> Zob. Proposal for a Council Regulation on the implementation of the 11th European Development Fund, COM/2013/0445 final — 2013/0211 (NLE).

<sup>57</sup> Zob. decyzja Rady (2012/738/UE) z dn. 13 listopada 2012 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji o wsparciu żywnościowym (Dz.Urz. UE L 330/1 z 30.11.2012 r.).

<sup>58</sup> Zob. Common Position (EC) No. 21/2004 of 19 February 2004 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting gender equality in development cooperation (Dz.Urz. C 095E/08 z 20.04.2004 r.).

członkowskim, rozwiązania odpowiadającego temu państwu. Jeżeli rozwiązanie nie zostanie znalezione, to Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może wniesić o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia jedno-myślnie decyzji. Wyjątku tego nie stosuje się wobec decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne.

Udział PE w procesie stanowienia prawa w zakresie polityki zagranicznej jest bardzo ograniczony. W art. 36 TUE stwierdzono jedynie, że Wysoki Przedstawiciel regularnie konsultuje się z PE w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Ponadto czuwa nad tym, aby poglądy PE zostały należycie uwzględnione, a specjaliści przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu Europejskiego. PE może kierować pytania i zalecenia do Rady i Wysokiego Przedstawiciela, organizuje również 2 razy do roku debatę na temat realizacji polityki zagranicznej oraz sprawuje kontrolę nad przyjmowanym budżetem<sup>59</sup>.

Wydaje się, że w stosunku do polityki na rzecz rozwoju instrumenty polityki zagranicznej nie powinny być w ogóle brane pod uwagę. Wymagana jedno-myślność może całkowicie blokować działania w tym zakresie. Jednocześnie nie ma podstaw prawnotraktatowych uzasadniających przyjmowanie regulacji w zakresie pomocy rozwojowej w ramach instrumentów polityki zagranicznej. Co więcej, może to być kolejny przykład przyjmowania regulacji na podstawie nieistniejących procedur naruszających art. 296 TFUE. Może to mieć bardzo negatywne skutki dla egzekwowania prawa. O ile bowiem KE posiada instrumenty dyscyplinujące skutecznie implementację prawa, o tyle w przypadku polityki zagranicznej takimi w zasadzie nie dysponuje<sup>60</sup>. Akty te nie podlegają również kontroli TSUE. W dziedzinie polityki współpracy na rzecz rozwoju obowiązuje zwykła procedura prawodawcza. Nie jest to wynikiem interpretacji, ale jasnego wskazania w art. 209 TFUE. Aktów przyjętych na podstawie tej procedury jest jednak niewiele. Nie można nie zauważyć, że zważywszy na fakt, że nie do końca określono rolę Komisji, Rady czy Wysokiego Przedstawiciela, może istnieć pokusa, by z czasem wytyczne w zakresie polityki na rzecz rozwoju modyfikować w zależności od zmian wskazanych w polityce zagranicznej, używając do tego instrumentów polityki zagranicznej. Należałoby tym samym za pomocą rozporządzenia przyjętego w zwykłej procedurze wprowadzić zasady i procedury stanowienia prawa, konsultacji, współpracy między instytucjami oraz rodzajów aktów prawnych, w tym aktów typu *soft law* i ich hierarchii, które będą mogły być stanowione w tym obszarze i w ten sposób zapewnić przejrzystość w zakresie stanowionego prawa w ramach polityki rozwojowej.

<sup>59</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 307–308.

<sup>60</sup> R.A. Wessel, *The legal dimension of European foreign policy*, In: *Handbook of European Foreign Policy*, Eds. Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen, B. Tonra, London 2015, s. 4–5.



### 1.3. Umowy międzynarodowe

Artykuł 216 TFUE wskazuje, że „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”. Co do zasady procedurę przyjmowania umów reguluje art. 218 TFUE<sup>61</sup>. Umowy są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą: Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne. Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie bądź głównie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii. Rada może kierować wytyczne do negocjatora Unii oraz wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania. Następnie na wniosek negocjatora Rada przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy (a w stosownych przypadkach do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie) oraz decyzję w sprawie zawarcia umowy. Traktat szczegółowo wskazuje, kiedy Rada potrzebuje dodatkowej zgody PE na przyjęcie decyzji w sprawie zawarcia umowy<sup>62</sup>. Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną. Gdy jednak umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów, o których mowa w art. 212 TFUE, z państwami kandydującymi do przystąpienia, Rada stanowi jednomyślnie<sup>63</sup>.

Traktaty przewidują wiele umów, które mogą zostać zawarte przez UE<sup>64</sup>. Należą do nich: umowy handlowe<sup>65</sup> (art. 207 TFUE), umowy stowarzysze-

<sup>61</sup> Szczególna regulacja jest wprowadzona m.in. w art. 207 pkt 3, dotyczącym umów handlowych: „Jeżeli istnieje potrzeba wynegocjowania i zawarcia umów z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, to stosuje się artykuł 218, z zastrzeżeniem postanowień szczególnych niniejszego artykułu”.

<sup>62</sup> Zgoda PE wymagana jest np. do zatwierdzenia układów o stowarzyszeniu (art. 218 pkt 6a(i)).

<sup>63</sup> J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Poznań 2011, s. 187; *The Law and Practice of EU External Relations & Salient Features of a Changing Landscape*, Eds. A. Dashwood, M. Maresceau, Cambridge 2009, s. 31.

<sup>64</sup> Szczegółowo o klasyfikacji umów J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii...*, s. 219–222.

<sup>65</sup> Na przykład *EU-Korea Free Trade Agreement*, podpisany 6 października 2010 r., wszedł w życie 1 lipca 2011 r.; zob. decyzja Rady z dn. 16 września 2010 r. w sprawie podpisania

niowe<sup>66</sup> w ramach pomocy humanitarnej<sup>67</sup> (art. 189, 199 i 217 TFUE), jak i w innych dziedzinach, w tym w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, współpracy z organizacjami międzynarodowymi<sup>68</sup> oraz w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>69</sup>. Państwa członkowskie mogą również podpisywać porozumienia pozatraktatowe, jak w przypadku opisanej wcześniej umowy wewnętrznej w sprawie EFR czy paktu fiskalnego. Dla omawianego zagadnienia istotne znaczenie mają umowy stowarzyszeniowe, jak również te wydawane w zakresie pomocy rozwojowej na podstawie art. 209 TFUE.

### 1.3.1. Umowy stowarzyszeniowe

W obszarach, które wykraczają poza jej wyłączne kompetencje, Unia może przyjmować umowy, jednakże zostają one zawarte zarówno przez nią, jak i państwa członkowskie<sup>70</sup>. W takiej sytuacji przyjęta zostaje tzw. umowa mieszana<sup>71</sup>, na którą państwa członkowskie muszą wyrazić zgodę<sup>72</sup>. Przykładem umów

---

w imieniu Unii Europejskiej i tymczasowego stosowania Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony (2011/265/UE).

<sup>66</sup> Na przykład umowa z Kotonu, a wcześniej umowy z Lomé.

<sup>67</sup> Artykuł 214(4) TFUE: „Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów, które przyczyniają się do realizacji celów, o których mowa w ustępie 1 i artykule 21 Traktatu o Unii Europejskiej”.

<sup>68</sup> Artykuł 216 TFUE: „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.

<sup>69</sup> Artykuł 37 TUE wskazuje, że „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw, lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych rozdziałem II dotyczącym Postanowień szczególnych dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa”. Przepis ten jest jednak o wiele bardziej ogólny niż zastąpiony art. 24 TUE, który zawierał postanowienia proceduralne. Oznacza to, że umowy z zakresie polityki zagranicznej podejmowane będą zgodnie ze zwykłą procedurą.

<sup>70</sup> D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, London 1997, s. 78.

<sup>71</sup> Zob. J. Sozański, *Umowy międzynarodowe...*, s. 244—246 oraz 249 i nast.

<sup>72</sup> Więcej o umowach mieszanych: C. Hillion, P. Koutrakos, *Mixed agreements revisited: the EU and its member states in the world*, Leiden 2010; M. Cremona, *External relations of the EU and the member states: Competence, mixed agreements, international responsibility, and effects of international law*, „EUI Law Working Paper” 2006, no. 22; J. Heliskoski, *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*, Hague—London—New York 2001; R. Leal-Arcas, *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs Review” 2001, vol. 6, no. 4,

mieszanych są umowy stowarzyszeniowe typu europejskiego i pozaeuropejskiego<sup>73</sup>. Umową stowarzyszeniową pozaeuropejską jest umowa o partnerstwie z państwami AKP z Kotonu<sup>74</sup>, która zastąpiła układy poprzednio obowiązujące (Yauonde, Lomé)<sup>75</sup>. Mimo wielości podmiotów będących stronami, jest to umowa o charakterze bilateralnym<sup>76</sup>. Wynika to z art. 217 TFUE, który stwierdza: „Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich, lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”.

Umowy stowarzyszeniowe cechują się przede wszystkim szerokim zakresem przedmiotowym, obejmując takie dziedziny, jak: współpraca gospodarcza, handlowa, społeczna, polityczna itp. Umowy te zakładają stworzenie trwałych realizacji bliskiej współpracy. Ich postanowienia przewidują zazwyczaj zastosowanie regulacji traktatowych do państwa stowarzyszonego, a tym samym całokształt relacji wynikających z traktatów założycielskich za pośrednictwem odpowiedniej umowy poddany jest normom prawa wspólnotowego<sup>77</sup>. Stanowią bardzo szeroką i niejednorodną grupę aktów prawa. Umowy te można podzielić na umowy o szczególnych stosunkach z byłymi terytoriami zamorskimi, umowy przygotowujące lub nieprzygotowujące do członkostwa oraz umowy przygotowujące do członkostwa w unii celnej (układy takie zawarto między innymi

s. 483—513; M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004.

<sup>73</sup> Termin „stowarzyszenie” pojawił się już w systemie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przewidywał możliwość stowarzyszenia ze Wspólnotą niektórych krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W związku z uzyskaniem niepodległości przez państwa kolonialne konstytucyjny, jednostronny charakter zastąpiono porozumieniem o charakterze traktatowym. Umowa wielostronna z 18 państwami Afryki została przyjęta po raz pierwszy w Jaunde 20 lipca 1963 r., a następnie została przedłużona o kolejne 5 lat.

<sup>74</sup> Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.).

<sup>75</sup> Wszystkie umowy zostały szerzej opisane w rozdziale drugim niniejszej pracy

<sup>76</sup> W samej umowie brak jest indywidualnie określonych, odrębnych uprawnień dla poszczególnych podmiotów. Nie oznacza to jednak, że takiego podziału nie ma. Mogą one zostać ustalone na podstawie przewidzianego przez system Unii podziału kompetencji. *Transformation and Integration. The new association agreement*, Eds. A. Evans, P. Falk, Umea 1993, s. 49; J. Sozański, *Porozumienia Międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej w świetle norm „maquis communautaire” oraz Konstytucji dla Europy z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości — studium prawnotraktatowe*, Toruń 2007, s. 498—500.

<sup>77</sup> Jak wskazał ETS w sprawie C-12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* z 30 września 1987 r., układ taki tworzy specjalne, uprzywilejowane związki z państwem nieczłonkowskim. Tym samym państwo stowarzyszone musi zostać włączone w system organizacyjnoprawny UE, jak i realizację celów UE oraz proces integracji społeczeństw. *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, wydanie nowe z suplementem*, Red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumka, Warszawa 2005; *Transformation and Integration...*, s. 35 i nast.

z Maltą 5.12.1970 r. i Cyprzem 19.10.1972 r.)<sup>78</sup>. W latach 90. XX w. wykształciły się ponadto umowy zaliczane do kategorii umów o stowarzyszeniu rozwojowym<sup>79</sup>. Podziałem istotnym dla dalszych rozważań wydaje się podział na stowarzyszenie traktatowe oraz stowarzyszenia konstytucyjne<sup>80</sup>.

Wyodrębnione przez M. Kenig-Witkowską konstytucyjne umowy stowarzyszeniowe dotyczą jedynie jednego typu stowarzyszeń, a mianowicie umów państw Unii z byłymi koloniami<sup>81</sup>. Umowy te szczegółowo regulują art. 198 i 199 TFUE. Celem stowarzyszenia jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi a Unią jako całością<sup>82</sup>. Umowy te na ogół są zawierane na określony czas, zwykle na 10 lat<sup>83</sup>. Jak wynika z art. 217 TFUE, umowy zawarte przez Unię wiążą zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie. Jednak i Unia, i państwa członkowskie mają inny zakres praw i obowiązków wynikający z takiej umowy<sup>84</sup>. Co więcej, państwa członkowskie są zobowiąza-

<sup>78</sup> J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe...*, s. 485.

<sup>79</sup> Taką typologię przyjmują np. J. Rusztowski, E. Górnicz, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 223—224. J. Sozański wskazuje również na istnienie układów europejskich, umów stabilizacyjnych, umów o partnerstwie i współpracy oraz umów zmierzających do rozwoju demokracji w krajach stowarzyszonych. J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe...*

<sup>80</sup> M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne...*, s. 53 i nast.

<sup>81</sup> Artykuł 198 TFUE wskazuje kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Danią, Francją, Niderlandami i Zjednoczonym Królestwem; listę tych państw zawiera załącznik II TFUE.

<sup>82</sup> Artykuł 199 TFUE wskazuje, że stowarzyszenie ma następujące cele:

- 1) Państwa Członkowskie stosują w wymianie handlowej z krajami i terytoriami takie same warunki, jakie stosują między sobą na podstawie Traktatów;
- 2) każdy kraj lub terytorium stosuje w swej wymianie handlowej z Państwami Członkowskimi oraz innymi krajami i terytoriami takie same warunki, jakie stosuje względem państwa europejskiego, z którym utrzymuje szczególne stosunki;
- 3) Państwa Członkowskie przyczyniają się do inwestycji, których wymaga stopniowy rozwój tych krajów i terytoriów;
- 4) w odniesieniu do inwestycji finansowanych przez Unię udział w przetargach i dostawach jest otwarty na równych warunkach dla wszystkich osób fizycznych i prawnych, które mają przynależność Państwa Członkowskiego lub jednego z krajów i terytoriów;
- 5) w stosunkach między Państwami Członkowskimi oraz krajami i terytoriami prawo przedsiębiorczości obywateli i spółek jest regulowane zgodnie z postanowieniami i z zastosowaniem procedur przewidzianych w rozdziale dotyczącym prawa przedsiębiorczości oraz na niedyskryminacyjnych podstawach, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych przyjętych na podstawie art. 203.

<sup>83</sup> J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe...*, s. 491 i nast.

<sup>84</sup> Taką sytuację podkreślił Trybunał m.in. w sprawie ERTA, stwierdzając, że państwa członkowskie nie mają prawa, działając indywidualnie lub zbiorowo, przyjmować zobowiązania wobec państw nieczłonkowskich; może je natomiast przyjmować Unia. *Prawo Wspólnot Europejskich...*, s. 274.

ne do realizacji umowy, a co za tym idzie — wszelkie inicjatywy czy też akty jednostronne państwa członkowskiego w stosunku do państwa stowarzyszonego muszą uzyskać akceptację instytucji Unii<sup>85</sup>.

Słuszne wydaje się podpisywanie umów o współpracy i rozwoju. Przede wszystkim pozwala to na realizację zasady partnerstwa. Państwo-biorca ma zatem możliwość wskazania potrzeb, a tym samym wytyczenia obszarów pomocy. Pomoc rozwojowa przestaje być świadczeniem narzucanym, a staje się narzędziem współpracy. Przyjmowanie umów stowarzyszeniowych w ramach współpracy na rzecz rozwoju miało jednak swoje uzasadnienie przed Traktatem z Lizbony i w sytuacji braku instrumentów prawnych realizowania tej współpracy było praktycznie jedynym rozwiązaniem. Obecnie wydaje się, że umowy te nie są rozwiązaniem najbardziej optymalnym. Należy zauważyć, że Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), powoływany na podstawie umowy z Kotonu, jest głównym instrumentem finansowym, za pomocą którego UE wspiera działania na rzecz rozwoju państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich. Oznacza to, że możliwość stanowienia prawa poza przyjętymi procedurami na podstawie tej umowy i umowy wewnętrznej, dotyczącej jej realizacji, pozwala omijać zasady przyjęte w traktatach i prawie wtórnym UE. Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości dotyczące zgodności z prawem, a tym samym nie powinno być powielane w przyszłości. Z tego też względu właściwą formą zawierania umów w zakresie współpracy na rzecz rozwoju jest rozwiązanie przyjęte w art. 209 TFUE.

### 1.3.2. Umowy z art. 209 TFUE

Na podstawie art. 209 TFUE Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów, które przyczyniają się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 TUE i w art. 208 TFUE. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, na podstawie art. 209 TFUE, zostały podpisane umowy między innymi z Filipinami<sup>86</sup> i Wietnamem<sup>87</sup>. Umowy te mają bardzo szeroki zakres i dotyczą ogólnej współpracy zarówno w zakresie

<sup>85</sup> Zostało to podkreślone m.in. w wyroku ETS w sprawie *Donckerolcke* (C-41/76) z 15 grudnia 1976 r.; ponadto ETS w wyroku z 14 lipca 1976 r. w sprawie *Kramer* (C-6/76) wskazał regułę, że państwa członkowskie, wchodząc w porozumienia międzynarodowe, mają obowiązek nieprzyjmowania w ich ramach zobowiązań, które mogłyby przeszkodzić Unii w wykonaniu jej zadań wynikających z Traktatu, a także przyjętych w sposób zgodny z nim.

<sup>86</sup> Umowa ramowa o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Filipin, z drugiej strony, z 11 lipca 2012 r. (Dz.Urz. UE L 134/3 z 14.05.2012 r.)

<sup>87</sup> Umowa ramowa o wszechstronnym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, z drugiej strony, z 27 czerwca 2012 r. (Dz.Urz. UE L 137/1 z 26.05.2012 r.)

rozwoju, jak i handlu, inwestycji, turystyki, energii, nauki, edukacji, kultury, praw człowieka, leśnictwa i rolnictwa, ochrony środowiska czy migracji.

Problemem, który powstał już w pierwszych latach obowiązywania Traktatu, jest fakt przyjęcia umowy na podstawie kilku podstaw prawnych i wskazania zakresu przedmiotowego umów dotyczących współpracy na rzecz rozwoju. W trakcie negocjacji umowy z Filipinami Rada, już po wydanym upoważnieniu negocjacyjnym KE, swoją decyzją<sup>88</sup> rozszerzyła zakres podstawy prawnej jednej i drugiej podpisanej umowy. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości<sup>89</sup> o unieważnienie decyzji w sprawie umowy z Filipinami. KE w swojej skardze do TS żądała stwierdzenia nieważności decyzji Rady 2012/272/UE z 14 maja 2012 r. w zakresie, w jakim Rada Unii Europejskiej dodała w tym akcie podstawę prawną dotyczącą readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TFUE), transportu (art. 91 TFUE i art. 100 TFUE) oraz środowiska (art. 191 ust. 4 TFUE)<sup>90</sup>, stwierdzając, że jedyną podstawą prawną powinien być art. 207 i art. 209 TFUE.

Komisja uzasadniała swą skargę tym, że nie było potrzeby wprowadzania dodatkowej podstawy prawnej. Co więcej, wskazała, że z art. 21 TUE, art. 208 TFUE i art. 209 TFUE oraz z orzecznictwa, a w szczególności z wyroku *Portugalia v. Rada*<sup>91</sup>, wynika, że polityka współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona w ramach szerokiego wachlarza celów politycznych zmierzających do

---

<sup>88</sup> Decyzja Rady z dn. 14 maja 2012 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Filipin, z drugiej strony (2012/272/UE), (Dz.Urz. UE L 134/3 z 14.05.2012 r.).

<sup>89</sup> Wyrok TS (wielka izba) w sprawie C-377/12 *Komisja v. Rada* z 11 czerwca 2014 r., dotyczący skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2012/272/UE ws. podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Republiką Filipin.

<sup>90</sup> Dnia 25 listopada 2004 r. Rada upoważniła Komisję do wynegocjowania z Republiką Filipin umowy ramowej o partnerstwie i współpracy. 6 września 2010 r. Komisja przyjęła propozycję decyzji Rady w sprawie podpisania umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Filipin, z drugiej strony (dalej: umowa ramowa), której podstawę prawną stanowiły art. 207 TFUE i art. 209 TFUE, dotyczące odpowiednio wspólnej polityki handlowej i współpracy na rzecz rozwoju w związku z art. 218 ust. 5 TFUE. 14 maja 2012 r. Rada jednogłośnie przyjęła zaskarżoną decyzję upoważniającą do podpisania umowy ramowej, z zastrzeżeniem jej zawarcia. Poza art. 207 TFUE i art. 209 TFUE, w związku z art. 218 ust. 5 TFUE, Rada za podstawę prawną przyjęła art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE i art. 100 TFUE oraz art. 191 ust. 4 TFUE.

<sup>91</sup> Wyrok ETS w sprawie C 268/94 *Portugalia v. Rada Unii Europejskiej* dotyczący umowy współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Republiką Indii, współpracy rozwojowej, poszanowania prawa człowieka i zasad demokracji, kompetencji Wspólnot i podstawy prawnej (EU:C:1996:461, pkt 37, 38); Zob. S. Peers, *Fragmentation or Evasion in the Community's Development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, In: *The General Law of E.C External Relations*, Eds. A. Dashwood, C. Hillion, London 2000, s. 100.



rozwoju danego państwa w ten sposób, że umowy o współpracy na rzecz rozwoju nieuchronnie obejmują swoim zakresem znaczną liczbę szczególnych dziedzin, bez wpływu na charakter umów o współpracę na rzecz rozwoju. Z kolei w niniejszym przypadku wszystkie postanowienia umowy ramowej, z wyjątkiem części dotyczącej handlu i inwestycji, miały na celu wspieranie dalszego rozwoju Filipin jako państwa rozwijającego się i nie nakładały zasadniczych obowiązków, innych niż związane ze współpracą na rzecz rozwoju. Postanowienia te wpisywały się więc w ramy celów polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii i podlegały zakresowi art. 209 TFUE. Ponadto Komisja podniosła, że dodanie przez Radę art. 79 ust. 3 TFUE wywołuje nieuzasadnione skutki prawne zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej. „Dodanie to bowiem, z uwagi na protokoły nr 21 i nr 22, spowodowało równoczesne zastosowanie różnych i niezgodnych z sobą zasad głosowania, zmiany zakresu terytorialnego zastosowania zaskarżonej decyzji, niepewność prawną, jeśli chodzi o określenie postanowień umowy ramowej podlegających pod zakres art. 79 ust. 3 TFUE, ograniczenie praw instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości oraz niepewność odnośnie do poziomu wykonywania kompetencji Unii w świetle art. 3 ust. 2 TFUE i art. 4 ust. 2 TFUE” (pkt 22 wyroku w sprawie C-377/12).

Ostatecznie Trybunał w wyroku z 2014 r. przyjął argumentację KE, stwierdzając, że użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są z sobą niezgodne<sup>92</sup>. W pkt. 34 wyroku w sprawie C-377/12 TSUE orzekł, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wybór podstawy prawnej aktu Unii, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, powinien opierać się na czynnikach obiektywnych pozwalających na kontrolę sądową, wśród których znajdują się w szczególności cel oraz treść tego aktu. Gdy analiza unijnego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub innego elementu składowego<sup>93</sup>. I dalej, że

<sup>92</sup> Zob. w szczególności Wyrok TS (wielka izba) w sprawie C-130/10 *Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej* z 19 lipca 2012 r., pkt. 42—45, w którym Trybunał stwierdza: „jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego”, oraz wskazuje, że w pkt. 17—21 Wyroku ETS z 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 *Komisja v. Rada*, zwanego *wyrokiem w sprawie dwutlenek tytanu* (Rec. s. I-2867), Trybunał orzekł, że użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są z sobą niezgodne.

<sup>93</sup> Ibidem.

„zgodnie z art. 208 ust. 1 TFUE, polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii, takimi jak wynikające z art. 21 TUE. Głównym celem tej polityki jest zmniejszenie ubóstwa, a docelowo jego likwidacja i Unia powinna uwzględniać cele współpracy na rzecz rozwoju przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się. W celu realizacji tej polityki art. 209 TFUE, na którym opiera się między innymi zaskarżona decyzja, przewiduje, w szczególności w ust. 2, że Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów przyczyniających się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 TUE i w art. 208 TFUE”. Wynika z tego, że „polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, takie jak wymienione w ust. 2 lit. d tego przepisu, polegające na wspomaganiu trwałego rozwoju tych państw na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiska w podstawowym celu likwidacji ubóstwa” (pkt. 36—37)<sup>94</sup>. W pkt. 39 tego wyroku Trybunał doszedł do wniosku, że należy uznać, że występowanie w umowie o współpracy na rzecz rozwoju klauzul dotyczących różnych szczególnych dziedzin nie powinno powodować zmiany kwalifikacji tej umowy, której to kwalifikacji powinno się dokonać z uwzględnieniem zasadniczego celu umowy, a nie funkcji poszczególnych klauzul, pod warunkiem, że klauzule te nie zawierają obowiązków o takim zakresie w analizowanych dziedzinach szczególnych, jak zakres stanowiący w rzeczywistości cele odrębne od tych należących do współpracy na rzecz rozwoju. Tym samym Trybunał opowiedział się po stronie szerokiej koncepcji postrzegania polityki na rzecz rozwoju, twierdząc, że ukonkretniła się ona głównie w efekcie przyjęcia rozporządzenia nr 1905/2006, które w celu wsparcia realizacji tych samych celów przewiduje ustanowienie pomocy Unii za pośrednictwem wielowymiarowych programów geograficznych i tematycznych (pkt 43), w których migracja, transport i środowisko są wpisane jako dziedziny współpracy na rzecz rozwoju, uprawniające do korzystania z pomocy Unii za pośrednictwem programów geograficznych, zwłaszcza na rzecz państw Azji, oraz — w zakresie środowiska i migracji — programów tematycznych<sup>95</sup>.

Podsumowując zarówno wydane orzeczenia, jak i treść samej umowy, należy zwrócić uwagę na dwie sprawy. Przede wszystkim ważne jest, że Trybunał Sprawiedliwości nie ograniczył obszarów pomocy rozwojowej i stanął na stanowisku, że działania na rzecz likwidacji ubóstwa mogą być bardzo szerokie. Jednakże należy postawić pytanie, czy przyjmowanie umowy o tak szerokim zakresie, jak

<sup>94</sup> Zob. R. Schütze, *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*, Cambridge 2014, s. 432 i nast.

<sup>95</sup> Zob. komentarz do wyroku: M. Broberg, R. Holdgaard, *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon, Commission V. Council (Philippines PCFA)*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, s. 547—568.

wymieniony (z dziedziny kultury, praw człowieka, leśnictwa i rolnictwa, ochrony środowiska), faktycznie może się przyczynić do efektywnej i przejrzystej współpracy na rzecz rozwoju w znaczeniu realizacji likwidacji ubóstwa. Unia ma możliwość zawierania bardzo wielu umów. Wydaje się, że umowy przyjęte na podstawie art. 209 TFUE powinny przede wszystkim koncentrować się na dziedzinach, które w danym państwie są najbardziej zaniedbane i w obiektywny sposób przyczyniają się do ubóstwa mieszkańców. Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy będzie to edukacja, rolnictwo, czy leśnictwo. W każdym jednak państwie można wskazać obszary strategiczne i te, które istotnie wymagają wsparcia w pierwszej kolejności. Jeśli zaś istnieje potrzeba szerszej współpracy, to należałoby przyjąć kolejną umowę, ukierunkowaną na odpowiedni obszar współpracy (np. środowisko, prawa człowieka). Stosunkowo niedługi okres obowiązywania Traktatu z Lizbony i art. 209 TFUE nie pozwala na szerszą analizę podpisywanych umów. Dopiero za kilka lat będzie można zaobserwować, czy w związku z wydanym orzeczeniem Rada zdecyduje się negocjować umowy na podstawie art. 209 TFUE, czy też będzie korzystać z pozostałych możliwych podstaw prawnych, ograniczając tym samym zakres polityki rozwojowej. Wydaje się, że art. 209 TFUE pozwala na większe uszczegółowienie współpracy z państwami-biorcami w zakresie współpracy na rzecz rozwoju i to umowy zawierane zgodnie z tą podstawą prawną powinny w przyszłości zastąpić umowy stowarzyszeniowe z AKP w zakresie współpracy na rzecz rozwoju. Mogłyby one stanowić podstawę późniejszego wyznaczania obszarów pomocy dla danego państwa lub grupy państw, przyczyniając się do lepszej spójności oraz harmonizacji pomocy. Jednak by miało to miejsce, zakres przedmiotowy umowy nie może dotyczyć wszystkich możliwych obszarów współpracy.

### 1.3.3. Umowy z organizacjami międzynarodowymi

Artykuł 216 TFUE wskazuje, że Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich bądź organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii jednego z celów. Dla polityki rozwojowej istotne znaczenie mają porozumienia współpracy z ONZ<sup>96</sup> oraz Bankiem Światowym. Przykładem takiej umowy jest ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA), zawarta w 2003 r.<sup>97</sup> pomiędzy UE, reprezentowaną przez Komisję Eu-

<sup>96</sup> Więcej o współpracy UE z ONZ, w tym w zakresie polityki rozwojowej, J. Starzyk-Sulejewska, *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne, instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Warszawa 2015, s. 326–382.

<sup>97</sup> Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community represented by the European Commission and The United Nations, 29 April 2003.

ropejską, a ONZ<sup>98</sup>, a następnie uzupełniona i przedłużona w lutym 2014 r.<sup>99</sup> FAFA ma zastosowanie do wszystkich umów finansowych zawieranych między Komisją a ONZ i określa zasady, których celem jest wzmocnienie współpracy przez umożliwienie organom ONZ zarządzania środkami przekazanymi przez UE, zgodnie z ich własnymi procedurami, w celu realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Umowa wskazuje na procedury raportowania ONZ do KE, sposoby wydatkowania pieniędzy, sposoby kontraktowania, sposoby zamówień towarów i usług, obowiązującą w ramach współpracy walutę, którą jest euro, itp.<sup>100</sup> Kolejnym przykładem jest umowa ramowa UE (reprezentowanej przez KE) z Bankiem Światowym, która została zawarta, na okres 10 lat, 20 marca 2009 r.<sup>101</sup> i dotyczy aspektów operacyjnych współpracy obu organizacji. Zastąpiła fundusz powierniczy oraz umowę dotyczącą współfinansowania z 2001 r.<sup>102</sup>, która przestała obowiązywać 17 marca 2009 r. Nowa umowa ramowa zawiera zmiany wniesione przez rozporządzenia finansowe i przepisy wykonawcze oraz ujmuje inicjatywy reformatorskie funduszu powierniczego zatwierdzone przez Grupę Banku Światowego<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> Umowa ta zastąpiła umowę z 9 sierpnia 1999: „Agreement between the United Nations and the European Community on the principles applying to the financing or co-financing by the Community of programmes and projects administered by the United Nations”, która obowiązywała do 29 kwietnia 2003 r.

<sup>99</sup> Financial and Administrative Framework Agreement between the European Union represented by the European Commission and The United Nations, 28 February 2014, Ref. Ares (2014)1469014 — 07/05/2014.

<sup>100</sup> Umowa ramowa musi być realizowana przez umowny wykonawcze, których szablony zostały zatwierdzone na podstawie decyzji Komisji nr 608 z dn. 24 lutego 2003 r. Pierwszy z nich dotyczy pomocy humanitarnej zarządzanej przez ECHO, a drugi — wszystkich innych dziedzin współpracy. Obydwa szablony są bardzo podobne i mają zastosowanie do wszystkich organizacji międzynarodowych, bez względu na to, czy są one stroną umowy ramowej, czy też nie.

<sup>101</sup> Framework agreement laying down the general principles that govern the cooperation between the European Commission and the World Bank Group, 20 March 2009.

<sup>102</sup> Trust Funds and Cofinancing Framework Agreement between the European Commission and the World Bank Group, 8 November 2001.

<sup>103</sup> Umowa ramowa składa się z 6 części — z umowy ramowej i 5 załączników. Ustanawia ogólne zasady współpracy między instytucjami, które odnoszą się zarówno do współpracy w ramach funduszy powierniczych (w szczególności art. 2 i 3), jak i współfinansowania (art. 6). Umowa ramowa zawiera przepisy dotyczące: kosztów pośrednich (art. 7); przejrzystości i partycypacji (art. 8); beneficjentów (art. 9) i ujawniania informacji (art. 10). Zapewnia również regularne konsultacje w sprawie jej wykonania (art. 11). Załączniki 1 i 2 zawierają szablony, jakie mają być stosowane w ramach poszczególnych funduszy powierniczych finansowanych przez UE. Załącznik 3 stanowi umowa w sprawie klauzuli dotyczącej weryfikacji zatwierdzonej przez Komisję w dn. 20 grudnia 2000 r. Załącznik 4 poszerza klauzulę przejrzystości i partycypacji, co zostało podpisane 2 czerwca 2006 r. Załącznik 5 zawiera przepisy odnoszące się do Centralnej Bazy Danych.

## 2. Instrumenty finansowe

W aktach prawnych nie można w sposób jednoznaczny wyodrębnić instrumentów finansowych współpracy na rzecz rozwoju. Z jednej strony słowo „instrument” występuje w nazwach takich aktów prawnych, jak Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (rozporządzenie 233/2014<sup>104</sup>) czy Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi (rozporządzenie 234/2014<sup>105</sup>). Z drugiej strony zaś w przypadku współpracy z państwami AKP mamy do czynienia z Europejskim Funduszem Rozwoju, w ramach którego przewidziane są np.: instrumenty inwestycyjne, instrumenty finansowe, instrumenty wypłat czy instrumenty zarządzania zadłużeniem<sup>106</sup>. Wydaje się jednak, że na potrzeby niniejszej pracy można przyjąć, że instrumentem finansowym będą zarówno instrumenty wskazane w przyjętych rozporządzeniach — jako instrumenty uwzględnione w budżecie i WRF UE, jak i EFR — jako pozabudżetowy instrument finansowy. Wszelkie zaś dotacje, pożyczki, wpłaty na fundusze itp. będą jedynie rodzajami lub formami finansowania przewidzianego w poszczególnych instrumentach<sup>107</sup>.

### 2.1. Instrumenty wskazane w budżecie i WRF UE

Unia posiada roczny budżet, który stanowi roczny plan finansowy, obejmujący wszystkie dochody i wydatki. Oprócz budżetu ogólnego, Unia dysponuje również środkami pozabudżetowymi, np. w ramach polityki za rzecz rozwoju został powołany Europejski Fundusz Rozwoju. Roczny budżet UE wynosi 142 mld euro (dane z 2015 r.). Składa się na niego ok. 1% (w zależności, czy państwo jest płatnikiem netto, czy beneficjentem netto) rocznego PKB krajów UE w formie składek członkowskich, opłat celnych od importu produktów sprowadzanych na rynki europejskie, cła z importu produktów rolnych oraz opłaty wyrównawczej od cukru pobieranej przez państwa członkowskie, a także część podatku od wartości dodanej podatku VAT pobranego w państwach członkowskich<sup>108</sup>. Środki budżetowe wykorzystywane są tam, gdzie korzystanie ze wspólnych zasobów jest

<sup>104</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 233/2014 z dn. 11 marca 2014 r. (Dz.Urz. UE L 77/44 z 15.03.2014 r.).

<sup>105</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 234/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi (Dz.Urz. UE L 77/77 z 15.03.2014 r.), s. 77.

<sup>106</sup> Zob. umowa z Kotonu, art. 66, art. 69, art. 83 itp.

<sup>107</sup> Nazewnictwa takiego użyto m.in. w rozporządzeniu 236/2014 w art. 4 oraz art. 3 rozporządzenia 233/2014.

<sup>108</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 429—431.

korzystniejsze niż finansowanie przez poszczególne kraje. W 2014 r. były to: konkurencyjność w zakresie wzrostu i zatrudnienia (w tym działania w zakresie polityki społecznej) — ok. 64 mld euro (ok. 45%), ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi — 59 mld euro (ok. 41%), wolność i bezpieczeństwo — 2,1 mld euro (ok. 2%), UE jako partner globalny, czyli działania zewnętrzne UE — 8,3 mld euro (ok. 6%), i wydatki administracyjne — 8,5 mld euro (ok. 6%)<sup>109</sup>.

Budżet podlega ograniczeniom zawartym w wieloletnich ramach finansowych (WRF), określających maksymalne i minimalne kwoty, które UE może wydać w różnych obszarach polityki w danym okresie. Artykuł 312 TFUE wskazuje, że wieloletnie ramy finansowe są przyjmowane zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą<sup>110</sup> i mają zapewnić dokonywanie wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Ramy ustala się na okres co najmniej 5 lat, a roczny budżet Unii jest z nimi zgodny<sup>111</sup>. Ustanowienie wieloletnich ram finansowych miało na celu zminimalizowanie liczby sporów politycznych w trakcie sporządzania rocznego budżetu. Pierwszą wieloletnią prognozą finansową był I pakiet Delorsa z lat 1988—1992, a następnie II pakiet Delorsa na lata 1993—1999. Od 1993 r. wszystkie perspektywy finansowe były sporządzane na okres 7 lat. Obecnie obowiązuje wieloletnia perspektywa finansowa na lata 2014—2020, przyjęta w grudniu 2013 r.<sup>112</sup> Na czas realizacji siedmioletnich ram finansowych instytucje ustanawiają porozumienie, które ma na celu bezkonfliktową współpracę przy ustanawianiu rocznych budżetów na podstawie przyjętych wieloletnich prognoz<sup>113</sup>.

Obowiązujące ramy finansowe na lata 2014—2020 przewidują łączną kwotę finansowania na dany okres w wysokości 959 988 mld euro. Planowane są następujące wydatki:

<sup>109</sup> <http://ec.europa.eu/>, EU annual budget life-cycle: figures and documents [Dostęp: 2.04.2015 r.].

<sup>110</sup> Według art. 312 pkt 2 TFUE, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków. Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia, o którym mowa w akapicie pierwszym, oraz zgodnie z art. 312 pkt 4 TFUE, jeżeli rozporządzenie Rady ustanawiające nowe ramy finansowe nie zostało przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich ram finansowych, pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się do czasu przyjęcia tego aktu.

<sup>111</sup> Ramy finansowe określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności. Kategorie wydatków, w liczbie ograniczonej, odpowiadają głównym sektorom działalności Unii, art. 312 pkt 3.

<sup>112</sup> Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dn. 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014—2020 (Dz.Urz. UE L 347-884 z 20.12.2013 r.).

<sup>113</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją z dn. 2 grudnia 2013 r. w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (Dz.Urz. UE C 373-01 z 20.12.2013 r.).



- środki na inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (450 763 mld euro), w tym konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia (125 614 mld euro) oraz spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (325 149 mld euro);
- zrównoważony wzrost i zasoby naturalne (373 179 mld euro);
- bezpieczeństwo i obywatelstwo (15 686 mld euro);
- Globalna Europa (58 706 mld euro);
- administracja (61 629 mld euro);
- wyrównania (27 mld euro).

W obszarze Globalna Europa (tzn. 58 706 mld euro przeznaczonych na politykę zagraniczną UE) środki zostaną wydatkowane w następujący sposób:

- Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) — 11 698,668 euro;
- Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) — 15 432,634 euro;
- Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) — 1 332,752 euro;
- Instrument na rzecz Stabilności (IFS) — 2 338,719 euro;
- wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) — 2 338,719 euro;
- Instrument Partnerstwa (PI) — 954,765 euro;
- Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) — 19 661,639 euro;
- pomoc humanitarna — 6 621,696 euro;
- ochrona ludności i Europejskie Centrum Reagowania Kryzysowego (ERC) — 144,652 euro;
- Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej (EUAV) — 147,936 euro;
- Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (NSI) — 225,321 euro;
- pomoc makrofinansowa — 564,555 euro;
- Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych — 1 193,069 euro;
- agencje — 154,0630 euro;
- inne — 1 167,2520 euro<sup>114</sup>.

Wydaje się, że kwota prawie 20 mld euro, jaka ma zostać przeznaczona na rzecz współpracy rozwojowej, to dużo. W porównaniu z pozostałymi obszarami działań stanowi to 1/3 wszystkich środków przeznaczonych na rzecz polityki zagranicznej. Istotna jest jednak jakość i efektywność wykorzystania środków. Sam termin wydatkowania środków pozostawia pewne wątpliwości. W 2014 r., do 30 września, wydano mniej niż 40% przewidzianych środków, co stanowiło jeden z najgorszych wyników<sup>115</sup>. Dla porównania w tym samym okresie wydano ok. 88% środków przewidzianych na pomoc humanitarną oraz ok. 86%

<sup>114</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm) [Dostęp: 2.04.2015 r.].

<sup>115</sup> Komisja Europejska, wykonanie budżetu, stan na 30.09.2014 r., [http://ec.europa.eu/budget/annual/lib/documents/2014/execution/SynthCreditsExecution\\_ENG\\_PA\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/budget/annual/lib/documents/2014/execution/SynthCreditsExecution_ENG_PA_EN.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

środków przewidzianych na handel. Również na politykę zagraniczną wydano zaledwie 37%. Oznacza to, że większość środków zarówno w zakresie polityki zagranicznej, jak i przede wszystkim rozwojowej wydatkowana jest pośpiesznie, przed końcem roku, co może przyczyniać się do zmniejszenia efektywności finansowanych działań.

### 2.1.1. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

Rozporządzenie nr 233/2014 wprowadzające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju z 2014 r. zastąpiło rozporządzenie PE i Rady 1905/2006 ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI)<sup>116</sup>. Rozporządzenie nr 233/2014 kreuje instrument (Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju), na mocy którego Unia może finansować programy geograficzne<sup>117</sup>, mające na celu wspieranie współpracy na rzecz rozwoju z krajami rozwijającymi się, uwzględnione w wykazie odbiorców wskazanym przez ODA OECD/DAC (z wyjątkiem państw AKP, państw otrzymujących wsparcie w ramach EFR, państw korzystających z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 oraz państw korzystających z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014), programy tematyczne<sup>118</sup>, które w dziedzinie związanej z rozwojem dotyczą globalnych dóbr publicznych i wyzwań na skalę światową oraz wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w krajach partnerskich, a także program panafrkański<sup>119</sup>, mający na celu wsparcie strategicznego partnerstwa między Afryką a Unią, oraz późniejsze zmiany i uzupełnienia tego programu w celu objęcia nim działań o charakterze transregionalnym, kontynentalnym lub globalnym prowadzonych w Afryce i z Afryką (art. 1).

Celem Funduszu jest ograniczenie, a w perspektywie długoterminowej — eliminacja ubóstwa, i w takim zakresie współpraca na podstawie niniejszego rozporządzenia powinna przyczyniać się również do stwarzania korzystnych

---

<sup>116</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1905/2006 z dn. 18 grudnia 2006 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (Dz.Urz. UE L 378/41 z 27.12.2006 r.).

<sup>117</sup> Szczegółowy wykaz programów geograficznych znajduje się w załączniku I rozporządzenia (L 77/66) i został szerzej omówiony w rozdziale piątym.

<sup>118</sup> Szczegółowy wykaz programów tematycznych znajduje się w załączniku II rozporządzenia (L 77/67) i został szerzej omówiony w rozdziale piątym.

<sup>119</sup> Obszary współpracy programu panafrkańskiego zostały wskazane w załączniku III rozporządzenia (L77/72) i zostały szerzej omówione w rozdziale piątym.

warunków trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie środowiska oraz konsolidacji, a także wspierania demokracji, praworządności, dobrych rządów, praw człowieka i odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (art. 2.1). Działania w ramach programów geograficznych opracowuje się w taki sposób, by spełniały kryteria oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) określone przez OECD/DAC (art. 2.3). Artykuł 4 wskazuje, że unijną pomoc wdraża się, zgodnie z rozporządzeniem, za pomocą:

- a) programów geograficznych;
- b) programów tematycznych złożonych z:
  - programu tematycznego *Globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej*,
  - programu *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i władze lokalne*;
- c) programu panafrkańskiego.

Pula środków finansowych na wykonanie niniejszego rozporządzenia w latach 2014—2020 wynosi 19 661 639 000 euro<sup>120</sup>, a decyzję o wysokości rocznych środków podejmują Parlament Europejski i Rada w granicach określonych w wieloletnich ramach finansowych. Oznacza to podniesienie kwoty w stosunku do poprzedniego okresu, w którym na lata 2007—2013 na rzecz realizacji pomocy przeznaczono 16 897 mld euro (art. 38), w tym 10 057 mld na programy geograficzne, 5 596 mld na programy tematyczne i 1 244 mld na kraje AKP objęte Protokołem w sprawie cukru<sup>121</sup>.

Aby zwiększyć spójność pozostałych działań UE z polityką rozwojową, zaleca się, by rozporządzenie przyczyniało się do osiągnięcia celu, jakim jest przeznaczenie w budżecie Unii co najmniej 20% środków na działania na rzecz społeczeństwa niskoemisyjnego i odpornego na zmianę klimatu, natomiast w programie dotyczącym globalnych dóbr publicznych i wyzwań należy przeznaczyć co najmniej 25% jego środków finansowych na działania związane ze zmianami klimatu i środowiskiem (pkt 20). Ponadto rozporządzenie powinno umożliwić Unii przyczynienie się do wypełnienia jej wspólnego zobowiązania w zakresie udzielania stałego wsparcia na rzecz rozwoju społecznego i w tym celu w ramach programu dotyczącego globalnych dóbr publicznych i wyzwań należy przeznaczyć na ten obszar rozwoju co najmniej 25% środków (pkt 21). Z kolei co najmniej 20% pomocy należy przeznaczyć na podstawowe usługi społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia i edukacji oraz kształcenia średniego, co powinno być ujmowane w rocznych sprawozdaniach Instytucji (pkt 22).

Realizację rozporządzenia powierzono Komisji Europejskiej, która zatwierdza dokumenty strategiczne i przyjmuje wieloletnie programy indykatywne w dro-

<sup>120</sup> Indyktywne alokacje finansowe na lata 2014—2020 zostały wskazane w załączniku IV rozporządzenia (L 77/73) i są szerzej omówione w rozdziale piątym.

<sup>121</sup> Szczegółowy wykaz regionów i obszarów tematycznych oraz przeznaczonych na to funduszy znajduje się w załączniku IV do rozporządzenia (L 77/73).

dze aktów wykonawczych. Komisja jest również uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych we wskazanym zakresie<sup>122</sup>. W realizacji rozporządzenia Komisję wspiera Komitet do spraw Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju<sup>123</sup>, a w obradach Komitetu do spraw Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju dotyczących kwestii związanych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym uczestniczy obserwator z EBI (art. 19). Komisja sporządza roczne sprawozdania z wykonania rozporządzenia.

### 2.1.2. Inne

Ponieważ Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju jest tylko jednym z wielu instrumentów finansowania poszczególnych polityk w ramach prowadzenia polityki zagranicznej, istotne znaczenie odgrywa rozporządzenie nr 236/2014, ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych z 2014 r. Rozporządzenie to zostało przyjęte, gdyż powstała potrzeba stworzenia kompleksowego pakietu instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych obejmujących swym zasięgiem polityki związane z takimi działaniami, które wymagają określonych wspólnych zasad i procedur wdrażania. Zalicza się do nich: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>124</sup>, Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)<sup>125</sup>, Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju<sup>126</sup>, Instrument Pomocy Przedakce-

<sup>122</sup> Przekazanie uprawnień może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub Radę, a przyjęty akt delegowany wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie 2 miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o 2 miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady (art. 18 pkt. 4 i 5).

<sup>123</sup> Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55/13 z 28.02.2011 r.).

<sup>124</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie (Dz.Urz. UE L 77/85 z 15.03.2014 r.).

<sup>125</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.).

<sup>126</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (Dz.Urz. UE L 77/01 z 15.03.2014 r.).

syjnej<sup>127</sup> oraz Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi<sup>128</sup>. Rozporządzenie ustanawia zasady i warunki udzielania przez Unię pomocy finansowej na rzecz działań, w tym programów działania i innych środków w ramach wymienionych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych na lata 2014—2020.

W art. 3 wskazuje się, że unijne finansowanie może obejmować wydatki na wdrożenie instrumentów i realizację ich celów, w tym na wsparcie administracyjne związane z przygotowaniem, działaniami następczymi, monitorowaniem oraz działaniami w zakresie kontroli i oceny bezpośrednio niezbędnymi do wdrożenia, a także wydatki poniesione przez delegatury Unii na wsparcie administracyjne potrzebne do zarządzania operacjami finansowanymi w ramach instrumentów, które mogą być finansowane w zakresie wykraczającym poza indykatywne dokumenty programowe<sup>129</sup>. Unijna pomoc finansowa może być udzielana z wykorzystaniem rodzajów finansowania przewidzianych w rozporządzeniu nr 966/2012<sup>130</sup>, a w szczególności: dotacji; zamówień na usługi, dostawy lub roboty budowlane; ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego; wpłat na rzecz funduszy powierniczych utworzonych przez Komisję, zgodnie z art. 187 rozporządzenia nr 966/2012; instrumentów finansowych, takich jak pożyczki, gwarancje, kapitałowe lub *quasi*-kapitałowe instrumenty inwestycyjne (art. 4). Ponadto oprócz rodzajów finansowania, o których mowa w art. 4 ust. 1, unijnej pomocy finansowej w ramach wymienionych instrumentów pomocy można udzielać zgodnie z rozporządzeniem nr 966/2012 również z zastosowaniem następujących rodzajów finansowania: w ramach DCI umorzenia długów w kontekście uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym programów redukcji zadłużenia oraz w wyjątkowych przypadkach sektorowych i ogólnych programów importu, które mogą przyjmować formę: sektorowych programów

<sup>127</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), (Dz.Urz. UE L 77/11 z 15.03.2014 r.).

<sup>128</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi (Dz.Urz. UE L 77/77 z 15.03.2014 r.).

<sup>129</sup> Z zastrzeżeniem, że działania określone w lit. a), b) i c) są związane z ogólnymi celami mającego zastosowanie instrumentu wdrażanego za pomocą działań, unijne finansowanie może być przeznaczone na: a) analizy, spotkania, działania informacyjne, uświadamiające, szkolenia, przygotowanie i wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk, działalność wydawniczą i wszelkie inne wydatki na pomoc administracyjną lub techniczną konieczne do zarządzania działaniami; b) działania badawcze i analizy dotyczące istotnych zagadnień oraz ich upowszechnianie; c) wydatki związane z wykonywaniem działań informacyjnych i komunikacyjnych, w tym na opracowanie strategii komunikacyjnych i komunikację instytucjonalną dotyczącą politycznych priorytetów Unii.

<sup>130</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dn. 25 października 2012 r. (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012 r.).

importu towarów; sektorowych programów importu zapewniających walutę obcą na finansowanie importu dla danego sektora lub ogólnych programów importu zapewniających walutę obcą na finansowanie importu ogólnego, obejmującego szeroką gamę produktów (art. 6 pkt. 1—2).

Realizowane działania regularnie monitoruje Komisja, podejmując działania i dokonując przeglądu postępów w realizacji założonych celów, co obejmuje także efekty i wyniki. Komisja przeprowadza również ocenę skutków i skuteczności swoich sektorowych polityk i działań oraz skuteczności programowania, w stosownych przypadkach, za pomocą niezależnych ocen zewnętrznych. Za pośrednictwem właściwego komitetu Komisja przesyła swoje sprawozdania z oceny Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i państwom członkowskim. Poszczególne oceny mogą być omawiane w danym komitecie na wniosek państw członkowskich, wyniki zaś powinno się uwzględniać podczas projektowania programu i przydziału zasobów (art. 12 pkt. 1—2).

## 2.2. Europejski Fundusz Rozwoju

Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest głównym instrumentem, za pomocą którego UE wspiera działania na rzecz rozwoju państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich. Po raz pierwszy został utworzony w traktacie rzymskim z 1957 r., by udzielać pomocy technicznej i finansowej krajom afrykańskim, które wówczas były koloniami państw członków WE. EFR jest głównie finansowany przez państwa członkowskie i podlega własnym regułom finansowym, a zarządza nim specjalnie w tym celu powołany komitet. Każda edycja EFR jest ustalana na okres ok. 5 lat. Od ustanowienia pierwszej umowy partnerstwa w 1964 r. cykle EFR zazwyczaj odpowiadają cyklom umów/porozumień o partnerstwie<sup>131</sup>. EFR składa się z dotacji, kapitałów ryzyka tzw. *venture capital* i pożyczek dla sektora prywatnego. W ramach umowy z Kotonu zreformowano instrumenty EFR i wprowadzono system bieżącego aktualizowania planów, umożliwiający znaczną elastyczność i przyznający większą odpowiedzialność krajom AKP.

Zgodnie z umową wewnętrzną między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranymi w Radzie z 2013 r.<sup>132</sup>, na 11 fun-

<sup>131</sup> 1. EFR: 1959—1964; 2. EFR: 1964—1970 (konwencja z Yaoundé I); 3. EFR: 1970—1975 (konwencja z Yaoundé II); 4. EFR: 1975—1980 (konwencja z Lomé I); 5. EFR: 1980—1985 (konwencja z Lomé II); 6. EFR: 1985—1990 (konwencja z Lomé III); 7. EFR: 1990—1995 (konwencja z Lomé IV); 8. EFR: 1995—2000 (konwencja z Lomé IV i jej rewizja IV a); 9. EFR: 2000—2007 (umowa z Kotonu); 10. EFR: 2008—2013 (zmieniona umowa z Kotonu).

<sup>132</sup> Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020, zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE, oraz



dusz EFR przeznaczono kwotę 30 506 mln euro, które są według przyjętego klucza wnoszone przez państwa członkowskie, niezależnie od wpłat, do budżetu UE. Kwota 30 506 mln euro jest dostępna od momentu wejścia w życie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020, z czego: 29 089 mln euro zostanie przydzielone państwom AKP; 364,5 mln euro będzie przydzielone KTZ, a 1 052,5 mln euro będzie przydzielone Komisji na wydatki wspierające, o których mowa w art. 6, związane z programowaniem i wprowadzaniem w życie 11. EFR. Zgodnie z art. 2, kwota 29 089 mln euro zostanie rozdzielona pomiędzy instrumenty współpracy w następujący sposób:

- kwota 24 365 mln euro na finansowanie krajowych i regionalnych programów orientacyjnych, w tym krajowych programów orientacyjnych w państwach AKP oraz regionalnych programów orientacyjnych wspierających współpracę i integrację regionalną, a także międzyregionalną państw AKP;
- kwota 3 590 mln euro na finansowanie współpracy wewnątrz AKP i współpracy międzyregionalnej z udziałem wielu lub wszystkich państw AKP; część środków może zostać przeznaczona na łagodzenie nieprzewidzianych skutków wstrząsów zewnętrznych, w tym np. na dodatkową krótkoterminową pomoc humanitarną i pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych;
- kwota 1 134 mln euro przydzielona EBI na finansowanie Instrumentu Inwestycyjnego.

Przy Komisji ustanawia się Komitet (Komitet EFR) składający się z przedstawicieli rządów państw członkowskich, odpowiedzialny za zasoby 11. EFR, którymi zarządza Komisja. Komitetowi EFR przewodzi przedstawiciel Komisji, a obsługę sekretariatu zapewnia Komisja. Obserwator reprezentujący EBI uczestniczy w obradach Komitetu dotyczących zagadnień związanych z EBI (art. 8). Ponadto pod auspicjami EBI ustanawia się Komitet (Komitet Instrumentu Inwestycyjnego) składający się z przedstawicieli rządów państw członkowskich i przedstawiciela Komisji.

Na podstawie umowy Komisja podejmuje się finansowej realizacji pul, którymi zarządza, a w szczególności finansowej realizacji projektów i programów, zgodnie z rozporządzeniem finansowym, o którym mowa w art. 10 ust. 2. Z kolei EBI zarządza Instrumentem Inwestycyjnym i w jego ramach przeprowadza operacje w imieniu Unii, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu finansowym, o którym mowa w art. 10 ust. 2, działając na ryzyko państw członkowskich. Dla każdego roku budżetowego Komisja sporządza i zatwierdza sprawozdanie finansowe EFR, a następnie przesyła je PE, Radzie i TO. EBI zaś przesyła co roku Komisji i Radzie swoje sprawozdanie roczne z realizacji operacji finansowanych z zasobów EFR, którymi zarządza. PE, zgodnie z zale-

---

w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 210/1 z 6.08.2013 r.).

ceniem Rady stanowiącej większością kwalifikowaną, udziela absolutorium KE z zarządzania finansami EFR, z wyłączeniem operacji, którymi zarządza EBI, a które niezależnie podlegają udzieleniu absolutorium.

Szczegóły dotyczące wydatkowania środków 11. EFR reguluje rozporządzenie Rady 323/2015 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju. Rozporządzenie wskazuje zasady będące podstawą korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju, w tym: jednolitości i rzetelności budżetowej<sup>133</sup>, jednostki rozliczeniowej<sup>134</sup>, uniwersalności<sup>135</sup>, specyfikacji<sup>136</sup>, należytego zarządzania finansami<sup>137</sup>, przejrzystości<sup>138</sup> (art. 5) oraz wiele regulacji szczegółowych odnośnie do wdrożenia EFR, dotyczących podmiotów działań finansowych, operacji po stronie dochodów, wkładów rocznych i płatności w ratach, decyzji w sprawie finansowania, terminów płatności, udzielenia zamówienia, dotacji, sprawozdań, rachunkowości itp.

Podsumowując funkcjonowanie EFR, można się posłużyć opinią Trybunału Obrachunkowego. Jak bowiem zauważa TO, każdy EFR jest regulowany na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego i przyjęcie jednego rozporządzenia finansowego, mającego zastosowanie do wszystkich obecnych i przyszłych EFR, zapewniłoby ciągłość, bez ryzyka przerywania realizacji EFR, i ułatwiło zarządzanie<sup>139</sup>. Dalej zaś, w pkt. 8 sprawozdania rocznego z 2015 r., TO stwierdza, że wydatki w ramach EFR są „dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji. Przepisy i procedury, w tym te dotyczące przetargów i postępowań o udzielenie zamówienia, są często skomplikowane. Brak odrębnego, zrozumiałego dla odbiorcy rozporządzenia finansowego doty-

<sup>133</sup> Dochody mogą być pobierane, a wydatki realizowane jedynie pod warunkiem zaksięgowania ich na rzecz EFR (art. 6).

<sup>134</sup> Artykuł 19 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 dotyczący stosowania euro stosuje się odpowiednio (art. 8).

<sup>135</sup> Bez uszczerbku dla art. 9 niniejszego rozporządzenia suma dochodów pokrywa sumę przewidywanych środków na płatności. Wszystkie dochody i wydatki zapisuje się w pełnej wysokości, bez dokonywania jakichkolwiek korekt, bez uszczerbku dla art. 23 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 określającego zasady dotyczące odpisów oraz korekt z tytułu różnic kursowych, które mają zastosowanie, oraz Unia nie może zaciągać pożyczek w ramach 11. EFR (art. 9).

<sup>136</sup> Zasoby 11. EFR przeznacza się na poszczególne cele w podziale na państwa AKP lub KTZ i zgodnie z głównymi instrumentami współpracy (art. 10).

<sup>137</sup> Stosuje się art. 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 dotyczącego zasad oszczędności, wydajności i skuteczności; 2. Określa się cele, które są sprecyzowane, wymierne, osiągalne, istotne i określone w czasie. Osiąganie tych celów monitorowane jest za pomocą wskaźników efektywności (art. 2).

<sup>138</sup> 11. EFR wykonuje się, a sprawozdania prezentuje zgodnie z zasadą przejrzystości. 2. Roczne zestawienie zobowiązań, płatności i roczna kwota wezwań do wnoszenia wkładów na mocy art. 7 umowy wewnętrznej są publikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” (art. 13).

<sup>139</sup> Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), (Dz.Urz. UE C 373/291 z 10.11.2015 r.), pkt 4.

czego jedenastego EFR, znacznie zwiększa poziom komplikacji”. Dowodzi to, że wielość form udzielania pomocy jedynie ją komplikuje i, wbrew wszelkim zaleceniom, czyni coraz mniej przejrzystą. Należałoby nie tylko przyjąć jedno rozporządzenie dla 11. EFR, ale po jego zakończeniu rozważyć całkowitą zmianę w tym zakresie, polegającą na ujednoliceniu wszelkich instrumentów współpracy na rzecz rozwoju.

### 3. Instrumenty wdrażania pomocy rozwojowej

Punkt 29 rozporządzenia 233/2014 wskazuje, że „wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych są określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014”<sup>140</sup>. Artykuł 4 rozporządzenia 236/2014 stwierdza zaś, że unijna pomoc finansowa może być udzielana z wykorzystaniem rodzajów finansowania przewidzianych w rozporządzeniu nr 966/2012, a w szczególności dotacji, zamówień na usługi, ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego itp. Artykuł 4 ust. 7 rozporządzenia nr 236/2014 stanowi, że Komisja wdraża unijną pomoc finansową, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 966/2012, bezpośrednio przez departamenty Komisji, delegatury Unii i agencje wykonawcze, w drodze zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi, lub też pośrednio, powierzając zadania związane z wykonaniem budżetu podmiotom wymienionym we wspomnianym rozporządzeniu. Wszystkie wskazane rodzaje i mechanizmy udzielania pomocy można jednak zaklasyfikować do dwóch rodzajów instrumentów wdrażania pomocy rozwojowej, tj. bezpośredniej i pośredniej pomocy rozwojowej świadczonej przez instytucje UE.

#### 3.1. Bezpośrednia pomoc rozwojowa

W ramach świadczenia pomocy bezpośredniej najważniejszą rolę odgrywa ogólne lub sektorowe wsparcie budżetowe<sup>141</sup>. W Zielonej Księdze z 2010 r. Ko-

<sup>140</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dn. 11 marca 2014 r.

<sup>141</sup> PE w rezolucji z 2011 wskazał, że wsparcie budżetowe stało się jedną z najważniejszych metod udzielania pomocy, a wielu ofiarodawców pomocy postrzega ogólne i sektorowe wsparcie budżetowe jako sposób na przejęcie przez kraje partnerskie odpowiedzialności za politykę rozwoju i proces trwałych reform, wzmocnienie krajowych instytucji i systemów dotyczących rozliczalności, a także pobudzanie wzrostu gospodarczego, ograniczanie ubóstwa i ułatwianie osiągnięcia celów rozwoju. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 5 lipca 2011 r. w spra-

misja definiuje, że wsparcie budżetowe polega na „przelewie środków finansowych przez zewnętrzną agencję finansującą do budżetu kraju partnerskiego, pod warunkiem spełnienia przez ten kraj uzgodnionych warunków otrzymania płatności. Otrzymane tą drogą środki finansowe stanowią część ogólnych zasobów kraju partnerskiego i są wykorzystywane zgodnie z systemem zarządzania finansami publicznymi tego kraju”<sup>142</sup>. Komisja w swoim komunikacie z 2011 r.<sup>143</sup> wskazuje, że wsparcie budżetowe obejmuje: dialog polityczny, transfery finansowe na rachunek Skarbu Państwa kraju partnerskiego, ocenę wyników i budowanie zdolności opartej na partnerstwie i wzajemnej rozliczalności. Pierwszy tego typu instrument został uruchomiony, po przeprowadzonych konsultacjach<sup>144</sup>, komunikatem Komisji z 2000 r.<sup>145</sup>

Rozporządzenie nr 966/2012 w art. 186 stwierdza, że Komisja może zapewnić wsparcie budżetowe w państwie trzecim będącym beneficjentem, jeżeli zarządzanie finansami publicznymi w tym państwie jest wystarczająco przejrzyste, wiarygodne i skuteczne. Rozporządzenie nr 236/2014 w art. 4 pkt 2 uszczegóławia ten warunek, wskazując, że „podstawą ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego jest wzajemna odpowiedzialność i wspólne zobowiązanie się do przestrzegania powszechnych wartości”. Ponadto służy ono „zacieśnieniu umownych partnerstw między Unią a krajami partnerskimi w celu promowania demokracji, praw człowieka i praworządności, wspierania trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, i eliminowania ubóstwa”. Artykuł ten podaje również niezbędne podstawy do wydania decyzji o udzieleniu ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego, do których należą posiadanie strategii wsparcia budżetowego uzgodnione przez Unię oraz

---

wie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz krajów rozwijających się (2010/2300(INI)), (Dz.U. C 033 E 05/02/2013 P. 0038-0046, lit. b—c).

<sup>142</sup> Zielona Księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich, 19.10.2010, KOM (2010)0586, s. 3. Jest to definicja zgodna z definicją OECD, który wsparcie budżetowe definiuje jako: „method of financing a partner country's budget through a transfer of resources from an external financing agency to the partner government's national treasury. The funds thus transferred are managed in accordance with the recipient's budgetary procedures”. OECD-DAC, *Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume II — Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD-DAC, Paris 2006.

<sup>143</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłe podejście do wsparcia Budżetowego UE na rzecz państw trzecich*, 13.10.2011 r., KOM (2011)638.

<sup>144</sup> Raport z konsultacji: European Commission, Green Paper on the Future of EU Budget Support to Third Countries Report on the Key Results of The Stakeholders' Consultation, Brussels, March 2011, DEVCO A (2011).

<sup>145</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wsparcia budżetowego, 2.02.2000 r., COM (2000)58.

wyraźnego zestawu kryteriów kwalifikowalności i dokładnej oceny zagrożeń i korzyści. Jednocześnie jednym z kluczowych czynników warunkujących taką decyzję jest ocena zaangażowania krajów partnerskich na rzecz demokracji, praw człowieka i praworządności oraz ocena dotychczasowych wyników i postępów w tym zakresie<sup>146</sup>.

Rozporządzenie 966/2012 upoważnia Komisję do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących szczegółowych zasad korzystania ze wsparcia budżetowego oraz obowiązków odbiorców (art. 186). Rozporządzenie 236/2014 dodaje zaś, że udzielając ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego, zgodnie z art. 186 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012, zobowiązuje się Komisję do jasnego określania i monitoringu jego warunkowości, a także wsparcia rozwoju parlamentarnej zdolności w zakresie kontroli i audytu oraz zwiększonej przejrzystości i publicznego dostępu do informacji. Wypłata środków pochodzących z ogólnego lub sektorowego wsparcia budżetowego powinna być uzależniona od dokonania zadowalających postępów w osiąganiu celów uzgodnionych z krajem partnerskim, na podstawie wymienionych w decyzji w sprawie finansowania celów i spodziewanych wyników udzielenia wsparcia budżetowego państwu trzeciemu, będącemu beneficjentem. Zgodnie z rozporządzeniem 966/2012, płatność wkładu Unii opiera się na spełnieniu warunków, w tym poprawie zarządzania finansami publicznymi, oraz na jasnych i obiektywnych wskaźnikach dających podstawę do pomiaru postępów w czasie w danym sektorze. Komisja ma obowiązek włączenia do odpowiednich umów o finansowaniu właściwych przepisów, zgodnie z którymi „państwo trzecie, będące beneficjentem, zobowiązuje się do natychmiastowego zwrotu całości lub części finansowania danej operacji w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości dotyczących płatności danych środków Unii, które to nieprawidłowości można przypisać temu państwu” (art. 186 pkt. 2–3).

O ile same regulacje nie budzą większych kontrowersji, o tyle pełny obraz realizowania wsparcia budżetowego można zobaczyć jedynie po analizie praktyki. W sprawozdaniu specjalnym nr 11/2010<sup>147</sup> Trybunał Obrachunkowy poddał analizie wykonanie zadań, aby ocenić, czy KE zarządza programami wsparcia budżetowego w sposób skuteczny. Zauważył mianowicie, że mimo że systematyczne ujęcie celów makroekonomicznych i zarządzania finansami jest cechą pozytywną podejścia Komisji, cele ogólnego wsparcia budżetowego nie uwzględniają w wystarczającym stopniu priorytetów dla poszczególnych krajów partnerskich. Ponadto cele programowe są zbyt ogólne, co utrudnia rozliczenie skuteczności działań KE. Sposób przydzielania kwot na poszczególne obszary

<sup>146</sup> Zob. też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich*, 13.10.2011 r., KOM (2011)638.

<sup>147</sup> Trybunał Obrachunkowy, *Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji*, Sprawozdanie specjalne nr 11/2010.

nie jest ani jasny, ani też przejrzysty czy przewidywalny. Warunki przyznawania środków są co prawda wskazane, ale w rzeczywistości trudno ocenić, czy zostały zrealizowane z powodu braku kryteriów zadowalającego postępu. TO zauważa również, że zewnętrzna sprawozdawczość koncentruje się na potencjalnych korzyściach w zakresie dostarczanej pomocy, nie ma jednak informacji co do faktycznego wpływu na eliminację ubóstwa. Jest to spowodowane faktem, że nie powstała jeszcze metodyka, pozwalająca w mierzalny sposób dokonać analizy skutecznego wkładu w realizację celu eliminacji ubóstwa<sup>148</sup>.

### 3.2. Pośrednia pomoc rozwojowa

Zgodnie z art. 4 pkt 7 rozporządzenia nr 236/2014, Komisja może wdrażać unijną pomoc finansową pośrednio, powierzając zadania związane z wykonaniem budżetu podmiotom wymienionym w art. 58 rozporządzenia nr 966/2012. Świadczenie pomocy rozwojowej może zostać przekazane:

- państwowym trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;
- organizacjom międzynarodowym i ich agencjom;
- EBI i Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;
- organom, o których mowa w art. 208 i 209 rozporządzenia 966/2012;
- organom publicznym;
- organom podlegającym prawu prywatnemu, mającym obowiązek świadczenia usługi publicznej, o ile przedstawią one odpowiednie gwarancje finansowe;
- organom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierza się realizację partnerstwa publiczno-prywatnego, i które przedstawią odpowiednie gwarancje finansowe;
- osobom, którym powierza się wykonanie określonych działań w ramach WPZiB na mocy tytułu V TUE, wskazanym we właściwym akcie podstawowym (art. 58c).

Jednak wszystkie wymienione podmioty zobowiązane są do zachowania spójności z polityką zewnętrzną Unii. Realizacja działań w trybie zarządzania pośredniego, zgodnie z art. 188 rozporządzenia 966/2012, podlega kontroli Komisji oraz delegatur Unii. Kontrola ta jest wykonywana w trybie uprzedniej zgody, kontroli *ex post* lub procedury mieszanej. Komisja jest również uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących szczegółowych zasad realizacji działań zewnętrznych w trybie zarządzania pośredniego.

Podmioty uprawnione do świadczenia pomocy pośredniej mogą również powierzyć zadania związane z wykonaniem budżetu innym podmiotom, na zasadach odpowiadających warunkom mającym zastosowanie do Komii-

<sup>148</sup> Ibidem, s. 6—8.



sji (art. 4 pkt 7 rozporządzenia nr 236/2014). Organizacje międzynarodowe, wymienione w art. 58 ust. 1 lit. c pkt (ii) rozporządzenia nr 966/2012, oraz organy państw członkowskich, o których mowa w art. 58 ust. 1 lit. c pkt. (v) i (vi) tego rozporządzenia, którym Komisja powierzyła zadania, także mogą powierzać zadania związane z wykonaniem budżetu organizacjom typu *non profit*, mającym stosowne zdolności operacyjne i finansowe, na warunkach odpowiadających warunkom mającym zastosowanie do Komisji. KE podpisuje umowy o współpracy z organizacjami międzynarodowymi, w ramach których przyjęty jest zakres współpracy na rzecz rozwoju. Przykładem takim umów będzie umowa z ONZ (*Financial and Administrative Framework Agreement*, tzw. FAFA) oraz Bankiem Światowym (*Trust Funds and Cofinancing Framework Agreement*<sup>149</sup>).

### 3.2.1. Projekty rozwojowe

Pomoc, jakiej udzielają organizacje, polega na możliwości realizowania projektów rozwojowych przez aplikowanie w ramach konkursów organizowanych przez zamawiającego, którym może być KE, organ krajowy, państwo-beneficjent albo organizacja międzynarodowa. Dotacje przyznawane danej organizacji są oparte na zwrocie kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że Unia Europejska zwraca koszty, które są uważane za niezbędne do realizacji działań w ramach projektu. Można wyróżnić dwie kategorie dotacji: dotacje na działania zmierzające do osiągnięcia celu (ang. *grants for action*), który stanowi część programu pomocy zewnętrznej, oraz granty operacyjne (ang. *operating grants*), które polegają na finansowaniu wydatków zgodnych z ogólnym interesem europejskim lub realizują cel stanowiący część polityki UE. Wszystkie dotacje wymagają pisemnego porozumienia podpisanego przez obie strony i obejmują bardzo różnicowany zakres dziedzin. Wymagane jest też współfinansowanie dotacji przez beneficjenta.

W celu umożliwienia aplikacji o granty stworzono platformę (ang. *Potential Applicant Data On-Line Registration*, PADOR), za pomocą której organizacje mogą odnaleźć konkursy na nowe granty (tzw. *call for proposal*), organizacje partnerskie itp. Choć w deklaracji z Busan wskazano, że to właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają znaczącą rolę w uświadamianiu społeczeństwom ich praw i możliwości kształtowania polityki rozwoju i partnerstwa<sup>150</sup>, a od wielu lat akcentuje się potrzebę szerszej współpracy z sektorem pozarządowym, nadal krytykowana jest koordynacja

<sup>149</sup> Zob. pkt 1.3.3.

<sup>150</sup> Deklaracja z Busan, pkt 22.

działań organizacji pozarządowych (NGOs)<sup>151</sup>, jak również możliwości dostępu do grantów<sup>152</sup>.

### 3.2.2. Zamówienia publiczne

Drugą możliwością pośredniej realizacji pomocy są zamówienia publiczne, realizowane na podstawie zaproszenia do składania ofert (konkursów lub przetargów) przez poszukiwanych kandydatów, którzy mogą zapewnić specyficzne, odpłatne usługi, dostarczyć odpowiednie towary lub świadczyć wymaganą pracę. Procedury przetargowe może przeprowadzić zarówno Komisja Europejska, jak i podmioty, przy pomocy których KE wdraża unijną pomoc rozwojową (art. 4 rozporządzenia 236/2014 i art. 58 rozporządzenia 966/2012). Zgodnie z rozporządzeniem nr 236/2014, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przyznanie dotacji i inne procedury udzielania zamówień w związku z działaniami finansowanymi na rzecz stron trzecich są otwarte dla wszystkich osób fizycznych będących obywatelami kraju kwalifikującego się oraz dla osób prawnych mających faktyczną siedzibę w tym kraju, określonych dla mającego zastosowanie instrumentu w niniejszym tytule, a także dla organizacji międzynarodowych. Do osób prawnych zalicza się organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak: pozarządowe organizacje typu *non profit* i niezależne fundacje polityczne, organizacje społeczności lokalnych, a także niekomercyjne agencje, instytucje i organizacje sektora prywatnego oraz ich sieci na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym (art. 8)<sup>153</sup>. W celu ułatwienia realizacji pomocy rozwojowej Biuro Współpracy

<sup>151</sup> Zob. CONCORD, *Mutual engagement between EU delegations and civil society organizations*, Report, Bruksela, 2015.

<sup>152</sup> Na przykład NGO-sy: *nie mamy odpowiedniego wsparcia w pozyskiwaniu środków UE na pomoc rozwojową*, „Gazeta Wyborcza”, 1.04.2015 r., [http://wyborcza.pl/1,91446,17689078,NGO\\_sy\\_\\_nie\\_mamy\\_odpowiedniego\\_wsparcia\\_w\\_pozyskiwaniu.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17689078,NGO_sy__nie_mamy_odpowiedniego_wsparcia_w_pozyskiwaniu.html) [Dostęp: 15.10.2015 r.].

<sup>153</sup> W zakresie pomocy rozwojowej art. 9 uszczegóławia, że do finansowania w ramach DCI, ENI i Instrumentu Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi kwalifikują się oferenci, wnioskodawcy i kandydaci z krajów: a) państw członkowskich, beneficjentów wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 231/2014 oraz umawiających się stron porozumienia w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego; b) w przypadku ENI — krajów partnerskich objętych ENI, a także Federacji Rosyjskiej, pod warunkiem zastosowania właściwej procedury przewidzianej w międzynarodowych i transgranicznych programach współpracy, w których uczestniczą; c) krajów i terytoriów rozwijających się, uwzględnionych w wykazie państw odbiorców oficjalnej pomocy rozwojowej opublikowanym przez OECD-DAC („wykaz państw odbiorców oficjalnej pomocy rozwojowej”), które nie są członkami Grupy G 20, a także krajów i terytoriów zamorskich objętych decyzją Rady 2001/822/WE (3); d) krajów rozwijających się, uwzględnionych w wykazie państw odbiorców oficjalnej pomocy rozwojowej, które są członkami Grupy G 20, oraz innych krajów i terytoriów, gdy są one beneficjentami działania finansowanego przez Unię w ramach instrumentów objętych zakresem niniejszego artykułu.

Podstawowym sposobem przyznawania umów jest przetarg. Istnieją różne procedury przetargowe, ale większość przetargów przebiega następująco:

- Krok 1. Przedinformacyjny — ogłoszenie informacyjne składające się z informacji ogólnych, niebędące jeszcze ogłoszeniem o konkursie.
- Krok 2. Ogłoszenie o konkursie — co najmniej po 30 dniach od publikacji informacji zostaje zamieszczona informacja o przetargu, określająca zakres umowy, rodzaj umowy, maksymalny dostępny budżet i rodzaj procedury (otwarty lub ograniczony).
- Krok 3. Publikacja listy skróconej — w przypadku ograniczonych procedur przetargowych, po wstępnej ocenie kwalifikacji, publikowana jest krótka lista wybranych kandydatów, którzy będą zaproszeni do składania ofert.
- Krok 4. Zaproszenie do składania ofert — polega na wysłaniu szczegółowej dokumentacji przetargowej, która zawiera instrukcje dla oferentów; wymienia zakres zadań, kryteria udzielenia zamówienia itp.
- Krok 5. Ewaluacja — oferty są oceniane przez komisję oceniającą.
- Krok 6. Przyznanie kontraktu — Komitet zaleca albo podpisanie umowy ze zwycięskim oferentem, albo anulowanie przetargu. Ostateczną decyzję podejmuje zamawiający na podstawie zalecenia Komisji.
- Krok 7. Podpisanie umowy<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> The Framework Contract FWC COM 2011 — po wydłużeniu obowiązywał od 15 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.

<sup>156</sup> The Audit Framework Contract (AFC) 2014 — wszedł w życie 26 lipca 2014 r. na okres 24 miesięcy, z możliwością przedłużenia na kolejne 24 miesiące.

<sup>157</sup> Zob też: Europeaid, PRAG, Practical Guide, April 2014, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1.1> [Dostęp: 17.04.2015 r.]; Annex A11e do PRAG, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1.1>

Procedura przetargowa jest bardzo rozbudowana, co ma zapewnić jej większą przejrzystość, jak również ułatwić dostęp przez odpowiednie, ogłaszane z dużym wyprzedzeniem, konkursy szerokiemu gronu potencjalnych zainteresowanych podmiotów. Większe sformalizowanie pozwala na redukcję nieprawidłowości przy realizacji, ale może też ograniczać dostęp do środków nowym organizacjom czy podmiotom, które nie mają odpowiedniego doświadczenia i wiedzy, np. o sposobie pisania projektów. Słuszne wydają się jednak dwa sposoby udzielania pomocy. Zarówno pomoc pośrednia, jak i bezpośrednia mają swoje zalety i wady. Każda z nich może być nadużywana, czy to przez skorumpowane rządy, czy też przez organizacje lub firmy nastawione na chęć zysku, a nie świadczenie pomocy. Największą wadą jednego i drugiego instrumentu jest wciąż słaba koordynacja pomocy i jakość doboru projektów oraz możliwości oceny rzeczywistego wpływu udzielonej pomocy na likwidację ubóstwa.

## 4. Instrumenty kontrolne

W ramach współpracy na rzecz rozwoju podejmowane są szerokie działania na rzecz ewaluacji oraz kontroli podejmowanych działań i projektów na trzech poziomach: ewaluacji realizacji poszczególnych programów i projektów, kontroli spójności i celowości polityki rozwojowej oraz kontroli jej finansowania i efektywności wydatkowanych środków.

### 4.1. Ewaluacja projektów pomocy rozwojowej

Zgodnie z definicją OECD-DAC, ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena projektu w toku lub zakończonych programów bądź polityki ich projektowania, wdrażania i wyników. Ewaluacja ma zapewnić obiektywną ocenę wykonania strategii, polityki czy programu. Jednocześnie powinna identyfikować i wyjaśniać nie tylko, jakie zmiany zaszły, ale krytycznie ocenić, dlaczego miały one miejsce bądź nie<sup>158</sup>. Reforma w zakresie zarządzania i ewaluacji pomocy rozpoczęła się w 2000 r. i obejmowała badania oceny wyników polityk oraz

---

pa.eu/europeaid/prag/annexes.do?header\_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header\_keywords=ePrag%2C+europa [Dostęp: 17.04.2015 r.].

<sup>158</sup> EEAS, KE, Evaluation matters. In an increasingly complex and challenging environment for international development, the importance of demonstrating our results and learning from experience has gained significant value, 2014, s. 6, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters_en_0.pdf) [Dostęp: 6.01.2016 r.].

programów regionalnych i sektorowych, a także skuteczności programowania. W latach 2002—2005 Wspólna Jednostka Oceny dla Dyrekcji Generalnej EuropeAid, Rozwoju i Spraw Zagranicznych Komisji Europejskiej opracowała możliwości podejmowania oceny, mającej na celu zaspokojenie potrzeb określonych w 2000 r.<sup>159</sup> Obecnie, w ramach swojej polityki ewaluacji, EuropeAid prowadzi wiele konsultacji z udziałem delegatur i personelu, jak również oceny przez mechanizmy państw członkowskich UE. W ramach polityki działań na rzecz ewaluacji powołano kierownictwo wyższego szczebla dla EuropeAid i ESDZ (ang. *Senior Management of EuropeAid and EEAS*), które między innymi nadzoruje projektowanie i realizację dokumentów ramowych oceny i zapewnia jej aktualizację, jak również spójność z innymi dokumentami<sup>160</sup>. Ponadto powołano komórkę zajmującą się ewaluacją (ang. *Evaluation Unit*), do której zadań należy zapewnienie na poziomie instytucjonalnym koordynacji i spójności oceny działalności, rozwoju metodologii i narzędzi, umożliwiających lepszą ocenę zarządzania strategią ocen oraz koordynowania działań w zakresie ewaluacji z innymi podmiotami<sup>161</sup>. Ze strony służby zewnętrznej powołano *Development Co-operation Co-ordination Division* (DCCD), którego celem jest koordynacja działań zewnętrznych w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, zarówno na szczeblu politycznym, jak i operacyjnym. Na poziomie operacyjnym programy rozwojowe powinny być poddawane ewaluacji zarówno przez ESDZ, jak i EuropeAid, a dla każdego projektu lub programu powołuje się menedżera oceny, jako członka obsługi operacyjnej, który jest odpowiedzialny za zlecenie ewaluacji, zapewniając jej jakość, wspieranie upowszechniania wyników itp. W 2013 r. powołano również *The Evaluation Correspondents' Network*, które stanowi forum podległe wydziałowi ewaluacji i ma na celu ułatwienie wymiany doświadczeń, pomysłów, wiedzy w zakresie ewaluacji<sup>162</sup>. Ponadto w 2014 r. sporządzono program ewaluacji programów regionalnych, sektorowych, tematycznych i innych na lata 2014—2018<sup>163</sup>, w którym przewidziano, że oceny odbywać się będą na różnych poziomach, w tym monitorowanie i ocena poszczególnych projektów i programów będą zarządzane przez przedstawicielstwa i komórki odpowiedzialne, oceny strategiczne zaś, które obejmują ogólne kierunki w ramach po-

<sup>159</sup> Zob. External Relations Directorate General, Development EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit, *Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, Methodological bases for evaluation*, Luxemburg, 2006.

<sup>160</sup> EEAS, KE, *Evaluation matters...*, s. 13.

<sup>161</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>162</sup> Więcej KE, Capacity4development, EU, *The Evaluation Correspondents' Network*, [http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-design\\_monitoring\\_evaluation/blog/evaluation-correspondents%E2%80%99-network](http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-design_monitoring_evaluation/blog/evaluation-correspondents%E2%80%99-network) [Dostęp: 20.11.2015 r.]; EEAS, KE, *Evaluation matters...*, s. 13—15.

<sup>163</sup> European Commission, *Multi-annual evaluation plan for strategic evaluations — 2014—2018, 2014*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

szczególnych krajów, regionów oraz sektorów, zarządzane będą przez Komórkę do spraw Ewaluacji<sup>164</sup>. KE przyjęła również system monitorowania w zakresie oceny zorientowanej na rezultaty (ang. *results oriented monitoring*, ROM). System ten jest jednak bardzo krytycznie oceniany przez TO. W sprawozdaniu dotyczącym systemów oceny monitorowania<sup>165</sup> Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie są w wystarczającym stopniu wiarygodne. „Działalność EuropeAid w zakresie oceny zorientowanej na rezultaty jest dobrze zorganizowana, brakuje jednak całościowego nadzoru nad działaniami związanymi z oceną programów. Nie poświęca się także wystarczającej uwagi kwestii wydajnego wykorzystania zasobów przeznaczonych na ocenę i ROM”. TO uznał także, że „systemy oceny i ROM nie gwarantują w wystarczającym stopniu, że formułowane na ich podstawie ustalenia są odpowiednie i miarodajne”<sup>166</sup>.

Niewątpliwym problemem w ramach ewaluacji działań pomocy rozwojowej jest metodologia badania. Potrzebę tę dostrzeżono w ostatnich latach, gdy OECD wraz z EuropeAid, pod auspicjami OECD/DAC EVALNET, powołały Grupę do spraw Ewaluacji i Wsparcia Budżetowego (ang. *Steering Group for the evaluation of budget support*). Jednym z jej pierwszych działań było uruchomienie opracowania wspólnego podejścia do ewaluacji wsparcia budżetowego<sup>167</sup>, a następnie dwóch dokumentów dotyczących oceny metodologicznej. Pierwszy z nich przedstawia bardziej szczegółowy opis metodologii<sup>168</sup>, a drugi proponuje narzędzia oceny Kroku 2 metodologii, która jest oceną wyników i wpływu na strategię rządowe<sup>169</sup>. Narzędzie to było stosowane w kilku krajach i jest wykorzystywane do oceny wyników sposobów udzielania wsparcia budżetowego<sup>170</sup>. W ostatnich

<sup>164</sup> Raporty będące wynikiem ewaluacji publikowane są na stronie [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/).

<sup>165</sup> Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 18/2014, *Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid*.

<sup>166</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>167</sup> E. Caputo, A. Lawson, M. van der Linde, 2008, *Methodology for Evaluation of Budget Support Operations at Country Level*, Issue paper, DRN-ADE-EC-NCG-ECORYS, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2008/1258\\_issap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_issap_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>168</sup> European Commission, Paper on „Methodological details”, 2009.

<sup>169</sup> P. Compennolle, A. de Kemp, *Tools for „Step 2”: The evaluation of the impact of government strategies*, 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2008/1258\\_too\\_stp2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_too_stp2_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>170</sup> Zob np.: DANIDA, *Evaluation of Budget Support In Tanzania*, Terms of Reference, 2011, [http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/ToR\\_BS\\_Tanzania\\_www.pdf](http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/ToR_BS_Tanzania_www.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.]. E. Caputo, C. Valmarana, S. Mouley, G. Corm, *Evaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008*, Brussels, DRN 2011; A. Lawson, J. Habas, M. Keita, E. Paul, B. Versailles, A. Murray-Zmijewski, *Evaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003—2009*, Brussels 2011; A. De Kemp, J. Faust, S. Leiderer, *Between high expectations*



latach opracowano również dwa dokumenty w tym zakresie: sporządzony przez OECD *Budget Support Evaluation Guidelines*<sup>171</sup> oraz unijny *Capacity development evaluation guidelines. Rapid Assessment for Capacity Development* (RAC), który opiera się na aktualnej reformie współpracy technicznej UE (tj. strategii Backbone<sup>172</sup>) i programie skuteczności pomocy. Według RAC, głębsza analiza procesów rozwoju na poziomie instytucjonalnym dostarczy danych z zakresu pogłębiania możliwości rozwoju<sup>173</sup>. Ponadto, dokonując ewaluacji, na przestrzeni ostatnich lat opublikowano wiele raportów i sprawozdań oceniających realizację współpracy na rzecz rozwoju w zakresie wsparcia budżetowego<sup>174</sup>, tematycznego<sup>175</sup>, regionalnego<sup>176</sup> czy też poszczególnych państw<sup>177</sup>.

*and reality: an evaluation of budget support in Zambia*, Bonn—the Hague—Stockholm, BMZ / Ministry of Foreign Affairs / Sida 2011.

<sup>171</sup> OECD, DAC Network on Development Evaluation, *Evaluating Budget Support Methodological Approach*, 2012, [http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>172</sup> *Backbone Strategy on „Reforming Technical Co-operation and Project Implementation Units”* to kompleksowa reforma, zapoczątkowana w lipcu 2008 r., mająca na celu przekształcenie współpracy technicznej (TC) finansowanej przez Komisję Europejską. Obejmuje ona zmianę systemów i narzędzi oraz praktyk i zachowań wszystkich zainteresowanych stron współpracy. Więcej European Commission, *The Backbone Strategy on Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission*, KE, EuropeAid, Luxemburg, 2009; European Commission, *The Guidelines No. 3, Making Technical Cooperation More effective* EuropeAid, Luxemburg, 2009.

<sup>173</sup> Zob. European Commission, *Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation Support*, Report Development Researchers Network, 2012, (EuropeAid/122888/C/SER/Multi Request for Service: N° 2010/232724/1), s. 36 i nast.

<sup>174</sup> European Commission, *Synthesis of Budget Support Evaluations: Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of seven Country Evaluations of Budget Support, Quality and Results Unit*, EuropeAid, Raport, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-synthesis-ec-budget-support-1335-main-report-201411\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-synthesis-ec-budget-support-1335-main-report-201411_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>175</sup> Na przykład F. Petrucci, *Evaluation of EU Support to Gender Equality and Women's Empowerment in Partner Countries — Final Report, Volume 1: Main Report*, 2015; European Commission, EuropeAid, 2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>176</sup> European Commission, *Evaluation stratégique de la coopération de l'Union européenne avec la région Pacifique (2006—2012)*, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-pacific-1337-main-report-20141201\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-pacific-1337-main-report-20141201_fr_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>177</sup> European Commission, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Togolaise 2007—2013 Rapport final Volume I — Volume principal*, Octobre 2014, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-togo-1336-main-report-201410\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-togo-1336-main-report-201410_fr.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.]; A. Pagan, *Evaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc — Période 2005—2012 — Publication de 2014 — Rapport principal*, Komisja Europejska, EuropeAid, 2014, <https://ec.europa.eu/europeaid/>

Wydaje się, że ewaluacja współpracy na rzecz rozwoju w ramach KE od kilku lat odgrywa coraz większe znaczenie. Nie można jednak nie zauważyć, że wszelkie opisane wcześniej formy kontroli i ewaluacji są *de facto* kontrolą wewnętrzną, w ramach której to Komisja sama ocenia swoje działania. Ewaluacja polityki na rzecz rozwoju wymaga szerszej oceny, a zwłaszcza oceny zewnętrznej realizowanej przez pozostałe instytucje lub niezależne organy kontrolne. W 2012 r. Komisja w komunikacie podkreśliła swoje zaangażowanie, aby uczynić „z wykrywania zbędnych kosztów i obszarów, w których można poprawić wydajność, integralną i stałą część swojego procesu tworzenia polityki i programowania w całej dziedzinie prawodawstwa UE”<sup>178</sup>. Z kolei w komunikacie z 2013 r. przedstawiła propozycje mające na celu „dostosowanie systemu ocen Komisji do najnowszych zmian w polityce inteligentnych regulacji i uczynienie go bardziej przejrzystym i kompleksowym”<sup>179</sup>. W obydwu komunikatach KE podkreśliła jednak potrzebę współpracy międzyinstytucjonalnej, która umożliwi jej lepsze funkcjonowanie. Jak zauważono w komunikacie z 2012 r., wzmocnienie oceny środków regulacyjnych UE idzie w parze z większą uwagą poświęcaną ocenie programów finansowych, co między innymi umożliwia art. 318 TFUE, nakładający na Komisję nowy obowiązek przedkładania corocznie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania oceniającego finanse Unii, opartego na uzyskanych wynikach. W zakresie oceny skutków Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie nowej Dyrekcji do spraw Oceny Skutków w Parlamencie Europejskim i popiera dobrą praktykę niektórych komisji, które przyjmują oceny skutków Komisji jako punkt wyjścia dalszych prac analitycznych Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie wskazuje, że Rada nie ustanowiła jeszcze żadnego organu do oceny skutków. Istotne zatem wydaje się wprowadzenie w życie mechanizmów kontroli i ewaluacji nie tylko na poziomie KE, ale również międzyinstytucjonalnej, by podejmowana ocena realnie wpływała zarówno na samą realizację projektów pomocowych, jak i na stanowienie prawa w tym zakresie na podstawie wspólnych wniosków i zaleceń. Komórka do spraw ewaluacji powinna istnieć nie tylko w ramach poszczególnych instytucji, ale również niezależnie, by móc obiektywnie ocenić podejmowane działania i ich efekty.

---

sites/devco/files/strategic-evaluation-budget-support-morocco-1332-main-report-201409\_fr\_0.pdf [Dostęp: 1.05.2015 r.]; European Commission, Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République d'Haïti Rapport final Volume I, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-eu-cooperation-haiti-1333-main-report-201408\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-eu-cooperation-haiti-1333-main-report-201408_fr_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>178</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sprawność regulacyjna UE*, 12.12.2012 r., COM (2012)746, pkt 6.

<sup>179</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wzmocnienie podstaw inteligentnych regulacji — usprawnienie oceny*, 2.10.2013 r., COM (2013)686.

## 4.2. Kontrola spójności

Spójność polityki<sup>180</sup> na rzecz rozwoju (ang. *Policy Coherence for Development*, PCD), zgodnie z definicją stosowaną przez OECD, to opracowanie i realizacja polityk przez państwa członków OECD w taki sposób, aby uniknąć działań, które negatywnie wpływają na możliwości rozwoju innych krajów<sup>181</sup>. Jednocześnie zwraca się uwagę, aby rządy państw zwiększały swój potencjał do wykorzystania współpracy pomiędzy różnymi obszarami polityk, jak: handel, rolnictwo, zdrowie, środowisko, migracja i współpraca rozwojowa, w celu stworzenia sprzyjających warunków rozwoju. PCD polega tym samym na zapewnieniu, że interakcje pomiędzy różnymi politykami w wymiarach ekonomicznym, socjalnym, środowiskowym, prawnym oraz politycznym wspierają kraje w ich dążeniach do zrównoważonego wzrostu, ustanowieniu instytucjonalnych mechanizmów, które pozwolą stworzyć efektywne, zrównoważone i spójne polityki krajowe w różnych sektorach, rozwoju mechanizmów analizy oraz monitoringu, pozwalających realizować zobowiązania polityczne podjęte w sprawie PCD w praktyce, oraz w wspieraniu dialogu pomiędzy różnymi interesariuszami (ang. *multi-stakeholder policy dialog*) w celu zidentyfikowania barier oraz katalizatorów zmian<sup>182</sup>.

Potrzeba spójnych działań na rzecz rozwoju została już dostrzeżona w MCR i ujęta jako cel 8 — stworzenie globalnego partnerstwa dla rozwoju. Wyznaczono obszary, na których miały się skupić zainteresowane strony, by stworzyć środowisko sprzyjające pomocy zewnętrznej państwom rozwijającym się, w tym w ramach świadczonej pomocy, ale również, handlu, redukcji zadłużenia oraz zwiększenia dostępu do podstawowych leków i nowej technologii<sup>183</sup>. Niestety, w przypadku celu 8 zabrakło dokładnych wskaźników, w stosunku do których można ocenić postęp w ich realizacji. W celu wsparcia wdrażania spójności polityki na rzecz rozwoju OECD opracowała wiele narzędzi, które mogą zostać

<sup>180</sup> Zob. M. Carbone, *Policy Coherence and EU Development Policy*, London 2009.

<sup>181</sup> OECD, *Policy Coherence for inclusive and sustainable development*, Element 8, PAPER 1, 2014, <http://www.oecd.org/pcd/POST-2015%20PCD.pdf> [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>182</sup> R. Hoeven, *Policy Coherence The Newest Fad in the International Discourse?*, In: *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Ed. P. Hoebink, Amsterdam 2010, s. 27—30.

<sup>183</sup> Treść celu 8: Stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju przez wypracowanie dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo niedyskryminującego systemu handlowo-finansowego, zobowiązanie uczestników systemu do podejmowania działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa, uwzględnienie szczególnych potrzeb państw najsłabiej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych (zwłaszcza zwiększenie dostępu do rynków krajów rozwiniętych, redukcja długów, zwiększenie pomocy rozwojowej), wypracowanie strategii na rzecz zapewnienia pracy młodemu pokoleniu, zwiększenie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz umożliwienie im korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej technologii.

wykorzystane przez państwa-dawców pomocy. Do najważniejszych z nich należą *Policy Framework 2012*<sup>184</sup>, który zawiera wytyczne w sprawie koordynacji, monitorowania oraz raportowania w zakresie PCD, a także wskazówki dotyczące metodologii dokonywania oceny i wytyczne odnośnie do spójności polityk w takich obszarach, jak rolnictwo, rybołówstwo i środowisko.

Unia Europejska, jako dawca pomocy rozwojowej, prowadzi również prace nad spójnością polityki na rzecz rozwoju. Potrzeba taka wynika bezpośrednio z art. 208 TFUE, który stwierdza, że przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele na rzecz rozwoju<sup>185</sup>. Obowiązek oceny spójności działań na rzecz rozwoju wynika także z konsensusu europejskiego z 2005 r.<sup>186</sup> oraz z art. 12 umowy z Kotonu, zawartej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, który zobowiązuje UE do przestrzegania zasad PCD oraz wymaga, aby regulacje z obszaru potencjalnego konfliktu interesów były konsultowane z państwami AKP<sup>187</sup>.

Potrzeba działań na rzecz spójności została wskazana już w 2005 r. w konkluzjach Rady w sprawie MCR<sup>188</sup>, w których zapewniono uwzględnianie przez UE celów współpracy na rzecz rozwoju we wszystkich realizowanych politykach mogących mieć wpływ na kraje rozwijające się. W konkluzjach tych wymieniono również 12 dziedzin, do których zaliczono potrzebę kontroli spójności, w tym w zakresie: handlu, środowiska, zmian klimatu, bezpieczeństwa, rolnictwa, rybołówstwa, społecznego wymiaru globalizacji, zatrudnienia i go-

<sup>184</sup> OECD, *Policy Framework for Policy Coherence for Development*, Working Paper No. 1, 2012, <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf> [Dostęp: 1.05.2015 r.].

<sup>185</sup> Obowiązek ten nałożony jest na organy UE, ale nie na państwa członkowskie, stanowi jednak *lex imperfecta* ze względu na fakt, że kontrola sądowa tego obowiązku wydaje się niemożliwa z powodu braku odpowiedniej podstawy prawnej; więcej N. Schrijver, *The EU's common development cooperation policy*, In: *The European Union and Global Governance*, Ed. M. Teló, New York 2009, s. 181.

<sup>186</sup> Ponownie potwierdzamy nasze zdeterminowanie w propagowaniu spójności polityki na rzecz rozwoju, opartej na zapewnieniu, że Unia Europejska będzie uwzględniała cele współpracy na rzecz rozwoju we wszystkich realizowanych politykach, które mogą mieć wpływ na kraje rozwijające się, oraz że polityki te wspierają cele rozwoju, (pkt 9) oraz w pkt. 44: Wspólnota będzie również promować spójność polityki na rzecz rozwoju, opartą na zapewnieniu, że Wspólnota uwzględnia cele współpracy na rzecz rozwoju we wszystkich realizowanych politykach, które mogą mieć wpływ na państwa rozwijające się, konsensus europejski, 2005.

<sup>187</sup> Zob. konsensus europejski, pkt. 35 i 49.2 oraz Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Spójność polityki na rzecz rozwoju — stworzenie ram politycznych dla podejścia obejmującego całą UE*, COM (2009)458; zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz Milenijnych Celów Rozwoju*, 21.04.2010 r., COM (2010)159.

<sup>188</sup> Konkluzje Rady z 24 maja 2005 r. w sprawie przyspieszenia postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju: wkład UE do przeglądu Milenijnych Celów Rozwoju podczas spotkania ONZ na wysokim szczeblu w 2005 r. (dok. 9 266/05).

dziwych warunków pracy, migracji, badań i innowacji, społeczeństwa informacyjnego, transportu i energii. Zarówno obszary te, jak i potrzeba działań na rzecz spójności zostały potwierdzone oraz uszczegółowione w późniejszych konkluzjach Rady Europejskiej z lat 2006<sup>189</sup> i 2008<sup>190</sup> oraz konkluzjach Rady z lat 2006<sup>191</sup> i 2007<sup>192</sup>. W 2009 r. KE wydała dokument dotyczący spójności działań<sup>193</sup>, w którym przedstawiła sugestie co do tego, jak PCD może być traktowana w sposób bardziej ukierunkowany, skuteczny i strategiczny. Zaproponowała również, by cele rozwoju były stosowane jako punkt wyjścia działań PCD. W odpowiedzi Rada zatwierdziła 5 globalnych wyzwań dla spójności, do których zaliczono: handel i finanse, zmiany klimatyczne, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego na świecie, problem migracji oraz wzmocnienie powiązań i synergii między bezpieczeństwem a rozwojem<sup>194</sup>. Na podstawie tych obszarów raz na 2 lata KE przedstawia Radzie UE i PE raport na temat spójności polityki na rzecz rozwoju. Dotychczas ukazało się 5 sprawozdań z lat 2007<sup>195</sup>, 2009<sup>196</sup>, 2011<sup>197</sup>, 2013<sup>198</sup> i 2015<sup>199</sup>. Na ich podstawie, jesienią da-

<sup>189</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 15–16 czerwca 2006 r. (dok. 10 633/06), ust. 31–33.

<sup>190</sup> UE będzie nadal zwiększać spójność polityki na rzecz rozwoju w dwunastu dziedzinach określonych w 2005 r., czuwając przy tym, by zasady tej spójności były częścią międzynarodowego planu działań na rzecz Milenijnych Celów Rozwoju i skuteczności pomocy, pkt 66; Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 19–20 czerwca 2008 r. (11018/1/08 REV 1).

<sup>191</sup> Konkluzje Rady z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie *Spójność polityki na rzecz rozwoju: program prac na lata 2006–2007* (dok. 8 387/06); Konkluzje Rady z 17 października 2006 r., w sprawie *uwzględniania spraw rozwoju w procedurach decyzyjnych Rady* (dok. 14 072/06); Konkluzje Rady z 17 października 2006 r. w sprawie *Spójność polityki na rzecz rozwoju: kroczący program prac na lata 2006–2007* (dok. 14 075/06).

<sup>192</sup> Konkluzje Rady z 20 listopada 2007 r. w sprawie *Spójność polityki na rzecz rozwoju* (dok. 15 112/07).

<sup>193</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Spójność polityki na rzecz rozwoju — stworzenie ram politycznych dla podejścia obejmującego całą UE*, COM (2009)458.

<sup>194</sup> Council Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 18 November 2009, No. 16079/09.

<sup>195</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie UE na temat spójności polityki na rzecz rozwoju, COM (2007)0545 i dołączony do niego dokument roboczy służb Komisji (SEC(2007)1202).

<sup>196</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie UE z 2009 r. na temat spójności polityki na rzecz rozwoju COM (2009)0461, wersja ostateczna, i dołączony do niego dokument roboczy służb Komisji (SEC(2009)1137).

<sup>197</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie UE za rok 2011 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (SEC(2011)1627).

<sup>198</sup> Komisja Europejska, Dokument roboczy dotyczący spójności polityki na rzecz rozwoju w 2013 r. (SWD(2013)0456).

<sup>199</sup> Commission Staff Working Document Policy Coherence for Development 2015 EU Report, 3.08.2015 (SWD(2015) 159).



negu roku<sup>200</sup>, Rada wypracowuje konkluzje, Parlament Europejski zaś w odpowiedzi wydaje swoją rezolucję na temat PCD<sup>201</sup>.

Analizując dokumenty instytucji UE, uwagę zwraca ich duża ogólnikowość<sup>202</sup> i fakt, że mają formę zaleceń, niewątpliwie o charakterze niewiążącym. Parlament Europejski w swojej rezolucji z 2014 r.<sup>203</sup> zwrócił uwagę na bardzo istotną kwestię, a mianowicie, że wydane sprawozdanie (zarówno to z 2013 r., jak i najnowsze z 2015 r.) jest jedynie dokumentem roboczym. Zauważył, że w odróżnieniu od komunikatu przewidzianego początkowo, KE wydała dokument roboczy, który nie wymaga zatwierdzenia przez kolegium komisarzy, „co jest paradoksalne w przypadku tekstu dotyczącego dziedziny tak politycznej, jaką jest spójność polityki na rzecz rozwoju” (pkt 4). Wydaje się, że zdanie to jest kluczowe i na tle wielu dokumentów pokazuje, jaką faktycznie rangę mają dokumenty z zakresu spójności polityki rozwojowej. Wynika to również z braku mechanizmów, które umożliwiłyby faktyczną kontrolę spójności działań UE. PE w swojej rezolucji zaproponował ustanowienie „mechanizmu arbitrażu, którym zarządzałby Przewodniczący Komisji Europejskiej, w celu zapewniania spójności polityki na rzecz rozwoju, oraz aby w razie rozbieżności między różnymi obszarami polityki Unii to Przewodniczący Komisji przyjmował pełną odpowiedzialność polityczną w odniesieniu do ogólnych wytycznych i rozstrzygał spór na mocy zobowiązań podjętych przez Unię w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju” (pkt 1)<sup>204</sup>. PE wskazuje również potrzebę wyznaczenia stałego sprawozdawcy zajmującego się agendą rozwoju na okres po 2015 r., który będzie musiał dopilnować, by spójność polityki na rzecz rozwoju była należyście uwzględniana (pkt 8), oraz na konieczność utworzenia w Unii niezależnego

<sup>200</sup> Konkluzje Rady z 12 grudnia 2013 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (dok. ST 17670/13); Konkluzje Rady z 26 października 2015 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju: sprawozdanie UE za 2015 r. (dok. 13 202/15).

<sup>201</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 6 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2013 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2013/2058(INI)) oraz wcześniejsze: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 października 2012 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2011 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2012/2063(INI)) i rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 18 maja 2010 r. w sprawie spójności polityki UE na rzecz rozwoju i koncepcji rozszerzonej oficjalnej pomocy rozwojowej (2009/2218(INI)).

<sup>202</sup> Na przykład w konkluzjach Rady z 26.10.2015 r.: „Zdaniem Rady, potrzebne są także dalsze postępy w kilku kwestiach uwzględnionych w konkluzjach Rady z roku 2012, takich jak mierzenie spójności polityki na rzecz rozwoju oraz propagowanie podejścia opartego w większym stopniu na dowodach, w tym przez oszacowywanie kosztów niespójności w wybranych przypadkach; Rada podkreśla również, że należy dołożyć dalszych starań na rzecz wypracowania bardziej skoncentrowanego, możliwego do zastosowania i ukierunkowanego na wyniki podejścia do spójności polityki na rzecz rozwoju [...]” (pkt 7).

<sup>203</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 6 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2013 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2013/2058(INI)).

<sup>204</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 18 maja 2010 r. w sprawie spójności polityki UE (2009/2218(INI)).



mechanizmu, służącego gromadzeniu i formalnemu rozpatrywaniu skarg wnoszonych przez obywateli czy wspólnoty, na których wpływ ma polityka Unii (pkt 10). Jak dotąd jednak jedynie PE w rezolucji z 2010 r. ustanowił specjalnego sprawozdawcę PE do spraw spójności polityki na rzecz rozwoju, który zasiada w parlamentarnym Komitecie Rozwoju (DEVE) i ma współpracować z innymi komitetami, w których toczą się debaty mające znaczenie dla spraw rozwoju, oraz promować PCD w Parlamencie Europejskim. W konkluzjach z 2006 r.<sup>205</sup> Rada wskazała, że to COREPER „w dalszym ciągu pozostanie głównym forum odpowiedzialnym za zapewnianie spójności polityki. W przypadkach gdy punkt obrad COREPER-u nie dotyczy w pierwszym rzędzie polityki na rzecz rozwoju, natomiast zawiera istotny wymiar rozwojowy, prezydencja i Sekretariat Generalny powinny dopilnować, by dokumenty przeznaczone na posiedzenie COREPER-u w pełni odzwierciedlały różne względy sektorowe i horyzontalne” (pkt 4). Nadal nie ustanowiono żadnego instrumentu w ramach Rady (w której nie ma nawet Rady do spraw Rozwoju) zajmującego się PCD. Działania KE w obszarze PCD też trudno nazwać zadowalającymi. W procesie legislacji powinno dochodzić do oceny wpływu legislacji na rozwój propozycji prawodawstwa przedkładanych przez KE, a także jej inicjatyw pozaustawodawczych i, zgodnie z wytycznymi, dokumenty takie winny uwzględniać wpływ proponowanych rozwiązań na kraje trzecie. Niestety, niejednokrotnie KE zupełnie pomija ten aspekt. Publikacja wymienionych sprawozdań również wydaje się niewystarczająca. Tym samym bez ustanowienia mechanizmów kontrolnych, w tym organu międzyinstytucjonalnego, którego celem byłaby ewaluacja pomocy, jak również kontrola jej spójności, nie można podjąć realnych działań na rzecz spójności pozostałych polityk UE z realizacją celu, jakim jest likwidacja ubóstwa.

### 4.3. Kontrola finansowa

Do kontrolowania finansów UE został powołany Trybunał Obrachunkowy (TO)<sup>206</sup>. Na wydawanych przez TO opiniach w znacznym stopniu opiera się coroczna procedura udzielenia absolutorium, w ramach której PE, uzależniając swą decyzję od zaleceń Rady, rozstrzyga, czy Komisja w zadowalającym stopniu wykonała budżet za poprzedni rok.

W ramach swojej działalności TO przeprowadza trzy rodzaje kontroli: kontrole finansowe, kontrole zgodności i kontrole wykonania zadań. W przypadku

<sup>205</sup> Konkluzje Rady z 17 października 2006 r. w sprawie *Uwzględniania spraw rozwoju w procedurach decyzyjnych Rady, Luksemburg* (dok. 14 072/06), pkt 4.

<sup>206</sup> Zob. rozdział trzeci, pkt 2.6.

kontroli finansowej najistotniejsza jest ocena, czy przedstawione sprawozdania są kompletne i wiarygodne. Kontrola zgodności polega na sprawdzeniu, czy transakcje UE po stronie wydatków i dochodów są wyliczone poprawnie, zgodnie z odpowiednimi regulacjami, natomiast kontrola wykonalności zadań sprostowadza się do oceny, czy środki zostały wykorzystane optymalnie<sup>207</sup>.

Unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju podlega kontroli finansowej. Ma to miejsce w ramach kontroli wykonania budżetu, jak również w ramach specjalnych sprawozdań dotyczących kontroli wykonalności<sup>208</sup>. W sprawozdaniu z 2015 r. TO, dokonując oceny wykonania budżetu przez KE w 2014 r., między innymi w zakresie polityki na rzecz rozwoju<sup>209</sup>, wskazał, że błędy wystąpiły w 43 (25%) spośród 172 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 28 sklasyfikowanych błędów TO szacuje, że poziom błędu wynosi 2,7%<sup>210</sup>. Najistotniejsza kategoria błędu (14 z 28 przypadków), stanowiąca 57% szacowanego poziomu błędu, dotyczy wydatków niekwalifikowalnych<sup>211</sup>. Wszystkie zarejestrowane przypadki dotyczyły umów o dofinansowanie lub umów realizowanych przez organizacje międzynarodowe. Kolejne podstawowe błędy to: nieświadczony usługi lub niedostarczone materiały (24%)<sup>212</sup>, brak doku-

<sup>207</sup> Więcej: Trybunał Obrachunkowy, Decyzja nr 99-2004 ustanawiająca warunki współpracy członków Trybunału w zakresie wewnętrznych dochodzeń w sprawie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności mogącej zaszkodzić interesom finansowym Wspólnot; Trybunał Obrachunkowy, Decyzja nr 98-2004 w sprawie warunków i trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w sprawie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności mogącej zaszkodzić interesom finansowym Wspólnot; Trybunał Obrachunkowy, Decyzja nr 97-2004 w sprawie ustanowienia warunków współpracy z Europejskim Urzędem do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych w kwestii dostępu urzędu do informacji dotyczących kontroli.

<sup>208</sup> Na przestrzeni ostatnich lat TO wydał wiele sprawozdań specjalnych, w których poddał analizie m.in. *Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid czy Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji*. Sprawozdania te zostały omówione wcześniej, w częściach poświęconych efektywności pomocy i wsparcia budżetowego.

<sup>209</sup> TO, *Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2014 wraz z odpowiedziami instytucji* (Dz.Urz. UE C 373/1 z 10.11.2015 r.).

<sup>210</sup> Przegląd rocznych sprawozdań z działalności objął sprawozdania EuropeAid i DG ECHO (pkt 8.10).

<sup>211</sup> Składają się na nie wydatki związane z działaniami nieobjętymi umową lub poniesione poza okresem kwalifikowalności, niekwalifikowalne podatki, wydatki niezgodne z regułą pochodzenia i koszty pośrednie błędnie naliczone jako bezpośrednie. I tak w ramach działań EuropeAid w Laosie Komisja „zawarła z podmiotem krajowym w Laosie umowę o dofinansowanie w wysokości 150 000 euro, mającą ogólnie na celu obniżenie liczby ofiar niewybuchów przez edukację na temat ryzyka. Uzgodniony w umowie okres realizacji rozpoczął się w styczniu 2009 r. Komisja naliczyła i zaakceptowała koszty wynagrodzenia pracowników terenowych za grudzień 2008 r. Zaakceptowane koszty zostały w związku z tym zawyżone” (Sprawozdanie TO za 2014 r., ramka 8.1).

<sup>212</sup> Przykładem są działania EuropeAid w Belize, gdzie: „Komisja zawarła porozumienie z karaibskim bankiem w sprawie wkładu finansowego na kwotę 6,5 mln euro na rzecz usta-

mentów poświadczających poniesione wydatki (8%) czy też nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówienia (6%)<sup>213</sup>. Oceniając działania w ramach EuropeAid, TO zauważył, że badanie transakcji wykazało, że „systemy kontroli *ex ante* przeprowadzanych przez Komisję w niektórych wypadkach zawodzą. Weryfikacja wydatków, którą przeprowadzali kontrolerzy wyznaczeni przez beneficjentów, nie zawsze prowadziła do wykrycia błędów, w wyniku czego zatwierdzono koszty niekwalifikowalne poniesione przez beneficjentów” (pkt 8.22). Ponadto TO przedstawił wiele uwag dotyczących wydatkowania środków w ramach EFR.

## 5. Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że w zakresie instrumentów prawnych nie są w pełni wykorzystywane mechanizmy stanowienia prawa, z możliwością stanowienia prawa współpracy na rzecz likwidacji ubóstwa zwykłą procedurą prawodawczą, jak również podpisywania umów na podstawie art. 209 TFUE. Praktykowana jest też duża dowolność przy stanowieniu aktów i doborze ich formy, w tym głównie aktów *soft law*, które niejednokrotnie mają wiążący charakter i kształtują działania w zakresie polityki rozwojowej. Może to powodować naruszenie art. 296 TFUE oraz przyczynić się do odejścia od celu nadrzędnego, czyli likwidacji ubóstwa i ukształtowania polityki na rzecz rozwoju zgodnie z potrzebami polityki zagranicznej.

W związku z silnie rozwiniętą współpracą KE i Wysokiego Przedstawiciela, a tym samym nachodzenia na siebie różnych mechanizmów stanowienia prawa, należałoby przyjąć rozporządzenie regulujące akty, ich hierarchie i procedury ich wydawania w zakresie polityki na rzecz rozwoju.

Niewłaściwe wydaje się istnienie dwóch różnych instrumentów finansowania polityki — instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju oraz EFR.

---

nowienia funduszu kredytów odnawialnych na ponowne sadzenie trzciny cukrowej w Belize. Komisja sfinansowała to działanie w całości. W 2014 r. Komisja zatwierdziła wydatki w kwocie 2,3 mln euro, z których 740 tys. euro stanowiły pożyczki na podstawie umów zawartych z rolnikami, podpisane przez instytucję finansową, ale jeszcze niewypłacone. Zatwierdzając pełną kwotę jako wydatki poniesione, Komisja błędnie rozliczyła zbyt dużą część wypłaconych wcześniej zaliczek” (Sprawozdanie TO za 2014 r., ramka 8.2).

<sup>213</sup> Przykładem są działania EuropeAid w Tunezji, gdzie: „Komisja zawarła umowę o dofinansowanie ze szwajcarską organizacją pozarządową na kwotę 230 tys. euro, mającą na celu stabilizację nadawania radiowego, aby zapewnić rozpowszechnianie informacji wśród szerokiej publiczności w Tunezji w trakcie przygotowań do wyborów parlamentarnych po rewolucji. Organizacja zawarła umowę z dostawcą usług na kwotę 11 500 euro, nie przedstawiając dowodów na to, że przed udzieleniem zamówienia skonsultowano się z trzema usługodawcami” (Sprawozdanie TO za 2014 r., ramka 8.3).

Po wygaśnięciu umowy stowarzyszeniowej z państwami AKP należałoby ujednolicić finansowanie pomocy rozwojowej, likwidując tym samym EFR. Nowo podpisywane umowy w zakresie obszarów współpracy na rzecz rozwoju powinny być sporządzane zgodnie z art. 209 TFUE, ich finansowanie zaś winno być zgodne z instrumentem finansowania. Umowy te nie powinny mieć jednak zbyt szerokiego zakresu i koncentrować się na obszarach, których rozwój w danym państwie w największym stopniu może przyczynić się do likwidacji ubóstwa. Pozwoli to na większą specjalizację i koncentrację pomocy.

Mimo przeznaczenia stosunkowo dużych środków finansowych na rzecz polityki rozwojowej, ich wydatkowanie wzbudza wiele kontrowersji. Należałoby rozważyć możliwość utworzenia organu odpowiedzialnego za kontrolę finansową i ewaluację pomocy lub zwiększyć częstotliwość i poszerzyć zakres kontroli wydatkowanych środków, tworząc wyspecjalizowaną komórkę w ramach TO.



## Rozdział piąty

# **Obszary udzielania unijnej pomocy rozwojowej**

Pomoc rozwojowa jest realizowana na podstawie podziału środków ze względu na terytorium oraz obszary działań. Alokacja terytorialna, jak wynika z konsensusu europejskiego z 2005 r., powinna być „kierowana do ubogich ludzi we wszystkich krajach rozwijających się, w tym w państwach o niskich lub średnich dochodach. UE będzie priorytetowo traktowała pomoc dla krajów najmniej rozwiniętych i innych krajów o niskich dochodach”. Ma to zapewnić zrównoważony globalny rozwój, a jednocześnie skoncentrować działania pomocowe każdego państwa członkowskiego na obszarach i regionach, gdzie dysponują one przewagą względną i najbardziej mogą przyczynić się do zwalczania ubóstwa. Alokacja zasobów ma się opierać na obiektywnych i przejrzystych kryteriach. Punkt 64 konsensusu europejskiego stwierdza, że globalne alokacje geograficzne i tematyczne środków oraz przegląd ich dalszego wykorzystania będą dokonywane z zastosowaniem standardowych, obiektywnych i przejrzystych kryteriów opartych na potrzebach i wynikach. Zalecono jednak, by pamiętać o specyfice różnych programów oraz różnorodnych trudnościach, przed którymi stają kraje znajdujące się w kryzysie lub konflikcie, bądź kraje podatne na klęski. Do tzw. kryteriów potrzeb zaliczono: liczbę ludności, dochód na osobę, skalę ubóstwa, dystrybucję dochodów oraz poziom rozwoju społecznego. Jednocześnie polityka rozwojowa musi odzwierciedlać dystrybucję zasobów, która obrazuje ich wpływ na zmniejszanie ubóstwa. Tym samym szczególną uwagę, zgodnie z konsensusem, należy zwrócić na sytuację krajów najmniej rozwiniętych i państw o niskich dochodach. Kraje najmniej rozwinięte i państwa o niskich dochodach powinny być traktowane priorytetowo w zakresie całkowitych alokacji zasobów, Unia zaś winna znaleźć sposoby na skoncentrowanie starań na krajach najuboższych, zwłaszcza na Afryce. Wytyczne w zakresie alokacji terytorialnej są wskazane dość jasno i nie budzą wątpliwości. Poniżej omówiono praktykę doboru państw-biorców pomocy rozwojowej przez UE na przestrzeni ostatnich 25 lat.



Alokacja przedmiotowa pomocy rozwojowej, a tym samym zakres działań polityki rozwojowej, nie ogranicza się do jednego, konkretnego obszaru działań<sup>1</sup>. Konsensus europejski w pkt. 11 wskazuje, że ubóstwo „dotyczy wszystkich obszarów, w których ludzie obu płci żyją w niedostatku i w rozmaitych środowiskach i kontekstach lokalnych są postrzegani jako pozbawieni pewnych możliwości. Ubóstwo przejawia się przede wszystkim w następujących aspektach: gospodarczym, ludzkim, politycznym, społeczno-kulturowym i możliwości zapewnienia ochrony. Ubóstwo wpływa na takie sfery działań człowieka, jak: konsumpcja i bezpieczeństwo żywności, zdrowie, edukacja, prawa, możliwość bycia wysłuchanym, poczucie bezpieczeństwa — zwłaszcza dla ludzi ubogich, godność i praca w godziwych warunkach”. Poszczególne obszary realizacji pomocy można pogrupować w trzy podstawowe kategorie: rozwój społeczny, dobre rządzenie oraz żywność, energia i obszary wiejskie. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowa alokacja pomocy rozwojowej jedynie przybliża poszczególne obszary działań. Materiał ten jest bowiem tak obszerny, że w jednej publikacji nie można w pełni ująć wszystkich obszarów pomocy. Z tego też względu zostały one opisane jedynie w takim zakresie, by zwrócić uwagę na kontrowersje i wątpliwości, które wynikają z działań prowadzonych przez UE, jak również by wskazać, jak szeroki obszar wymaga działań na rzecz spójności i efektywności, by cel likwidacji ubóstwa mógł zostać kiedykolwiek zrealizowany.

## 1. Terytorialna alokacja pomocy rozwojowej

Lista możliwych biorców pomocy, wskazana przez OECD i omówiona w rozdziale pierwszym niniejszej pracy, jest bardzo szeroka. To jednak od dawcy pomocy zależy, komu faktycznie pomoc rozwojowa zostanie przyznana. Konsensus europejski ukierunkowuje pomoc na państwa najbiedniejsze, a zwłaszcza państwa Afryki. W celu oceny przestrzegania wytycznych wskazanych w konsensusie europejskim przedstawiono, w jaki sposób zmieniały się „trendy” przydzielania pomocy i komu UE przekazywała pomoc rozwojową na przestrzeni ostatnich 30 lat.

---

<sup>1</sup> Wyrok ETS z 3 grudnia 1996 r. w sprawie C 268/91 *Portugalia v. Rada Unii Europejskiej*, s. 4, dotyczący umowy współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Republiką Indii, współpracy rozwojowej, poszanowania prawa człowieka i zasad demokracji, kompetencji wspólnot i podstawy prawnej (EU:C:1996:461, pkt. 37, 38); Wyrok TS (wielka izba) z dn. 11 czerwca 2014 r. w sprawie C-377/12 *Komisja Europejska v. Rada Unii Europejskiej*, dotyczący skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2012/272/UE w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Republiką Filipin i wyborze podstawy prawnej.

Przełom polityczny i zakończenie ziemnej wojny miały kolosalne znaczenie dla europejskiej polityki rozwojowej<sup>2</sup>. Co prawda jeszcze włoska prezydencja w 1990 r. zdefiniowała pomoc dla państw basenu Morza Śródziemnego jako najważniejszy priorytet pomocy Wspólnot Europejskich<sup>3</sup>, ale już wówczas zdania w tej kwestii były podzielone. Niemcy bowiem postulowały zwiększenie pomocy dla państw Europy Wschodniej, Hiszpania lobbowała za Ameryką Łacińską, a państwa skandynawskie optowały za pomocą najsłabiej rozwiniętym państwom (LDC). Francja i Wielka Brytania apelowały o utrzymanie pomocy dla państw Afryki na dotychczasowym poziomie. Ostatecznie to Niemcy i Francja poniosły główne koszty pomocy dla Afryki (ponad 20%), przy zaledwie 12% wsparciu ze strony Wielkiej Brytanii<sup>4</sup>. U progu lat 90. XX w. nastąpiły znaczne zmiany w polityce rozwojowej. O ile jeszcze na początku lat 90. głównymi biorcami pomocy były takie państwa, jak Wybrzeże Kości Słoniowej, Maroko czy Somalia, o tyle w połowie lat 90. zastąpiły je Ukraina, Egipt, Rosja i Polska. Pod koniec lat 90. z 9 największych biorców pomocy UE zaledwie 4 stanowiły państwa pozaeuropejskie<sup>5</sup>.

Na początku XXI w. Unia Europejska zwiększyła środki przyznawane na rzecz Afryki. Zwiększono pomoc między innymi dla: Demokratycznej Republiki Konga, Kenii, Etiopii i Tanzanii. Odnotowano znaczny spadek pomocy dla państw europejskich (pomoc kierowana była głównie do Serbii oraz Bośni i Hercegowiny), zastępując je nowymi biorcami pomocy. O ile wcześniej Azja nie otrzymywała większego wsparcia, o tyle po 2002 r. i atakach terrorystycznych w USA znacznie zwiększono pomoc dla takich państw, jak Afganistan czy Irak. W sumie w latach 2002—2004 22% unijnej pomocy kierowano do państw azjatyckich, co stanowiło 21% całości ODA dla tego regionu<sup>6</sup>. Trend ten utrzymywał się po 2005 r., z tą jednak różnicą, że do głównych biorców pomocy Azji dołączył Pakistan. W Afryce największym biorcą pomocy została Nigeria, która w 2006 r. otrzymała 26% całości ODA przeznaczonej dla Afryki, a w latach 2004—2006 — 17% przyznanych Afryce środków. Niewątpliwie ta „hojność” miała swoją przyczynę w zakończeniu rządów militarnych i przemianach poli-

<sup>2</sup> E. Mayo, *Second World, Third World: how changes in Eastern Europe are affecting the world*, „World Development Movement Occasional Paper” 3, December 1993; S. Griffith, *Changes in Eastern Europe: Their Potential Implication for development countries and for research relevant to LDC policy makers*, Institute of Development Studies, October 1990.

<sup>3</sup> Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Rzym, 14—15 grudnia 1990 r. (SN 424/1/90).

<sup>4</sup> M. van Reisen, *Window of Opportunity, EU Development Cooperation after the end of Cold War*, Asmara 2009, s. 237—238.

<sup>5</sup> OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2014, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> [Dostęp: 10.05.2015 r.].

<sup>6</sup> OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2006, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4306101e.pdf?expires=1429090284&id=id&accname=guest&checksum=19D9F99C7CB7332653E87EB8AEA3B1DE> [Dostęp: 10.05.2015 r.].

tycznych w tym państwie po 1999 r. Generalnie jednak Unia Europejska zwiększyła w tym okresie nakłady finansowe na Afrykę, przeznaczając 48% całości ODA na ten region<sup>7</sup>, tym samym wracając do rozwiązań z początku lat 90. Bez większych zmian trendy te utrzymały się do początku drugiej dekady XXI w.

Od lat 90. minionego wieku Egipt systematycznie otrzymywał coraz mniej pomocy rozwojowej. Sytuacja ta uległa zmianie wskutek wydarzeń wiosny arabskiej. W latach 2011–2012 prawie 50% ODA dla Egiptu pochodziło z Unii Europejskiej. Co więcej, w 2012 r. spośród 10 dotychczasowych największych biorców pomocy z państw Afryki subsaharyjskiej pozostała jedynie Republika Demokratycznego Konga i to dopiero na 8 pozycji. Na pierwszym miejscu znalazła się Turcja, potem Serbia, Egipt, Tunezja i Maroko<sup>8</sup>. Ponadto, o ile w latach 2003–2010 państwa najslabiej rozwinięte uzyskiwały największą pulę pieniędzy przeznaczonych na oficjalną pomoc rozwojową (średnio ok. 3 800,74 mln dolarów), o tyle w 2011 r. trzykrotnie (z 2 090,78 mln dolarów do 6 444,04 mln dolarów, a w 2012 r. do 6 830,52 mln dolarów) została zwiększona kwota dla państw rozwiniętych powyżej średniej (*upper middle income countries*). W ten sposób, wbrew wszelkim zaleceniom, wytycznym czy też nadrzędnemu celowi likwidacji ubóstwa, aspekty polityczne (wiosna arabska) po raz kolejny, całkowicie, praktycznie z miesiąca na miesiąc, przebiegunowały priorytety polityki rozwojowej UE.

Pomoc rozwojowa, której zasadniczym celem jest likwidacja ubóstwa, powinna być kierowana do państw najbiedniejszych. Jednakże państwa najslabiej rozwinięte otrzymują ok. 1/3 całości pomocy, w tym ok. 22% pomocy UE<sup>9</sup>. W tych państwach ODA jest ważnym źródłem publicznego sektora finansowego, co wynika z faktu, że krajowe dochody są niewystarczające. Państwa najbiedniejsze stają się w dużej mierze uzależnione od pomocy rozwojowej, co nie ulegnie zmianie, dopóki nie utworzą własnych mechanizmów rozwojowych i inwestycyjnych. Pozbawienie tych państw pomocy lub wprowadzenie zmian w ilości lub charakterze jej świadczenia niejednokrotnie z dnia na dzień może dodatkowo zdestabilizować ich gospodarki.

O wyborze państwa partnerskiego decydują zazwyczaj względy polityczne, ewentualnie historyczne i kulturowe<sup>10</sup>. Należy zauważyć, że nawet w ramach

---

<sup>7</sup> OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2008, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4308091e.pdf?expires=1429090267&id=id&accname=guest&checksum=76574C29AB813977971CFD1B9E43A744> [Dostęp: 10.05.2015 r.].

<sup>8</sup> OECD, *Development Co-operation Report 2014*, s. 294, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4314031e.pdf?expires=1429095422&id=id&accname=guest&checksum=B25635FC8538EE79AE2748E5F25F9274> [Dostęp: 10.05.2015 r.].

<sup>9</sup> OECD, *The global picture of Official Development Assistance (ODA)*, 2014.

<sup>10</sup> S.T. Váyquey, *Geographical allocation of aid: lesson from political economy*, In: *Handbook of the Economics of Foreign Aid*, Eds. B. Mak Arvin, B. Lew, Northampton 2015, s. 90–108.

UE jako organizacji nie ma jasnych kryteriów doboru państw biorców. W obszarze całej Unii takie wytyczne w praktyce w ogóle nie występują<sup>11</sup>. Podsumowując, należy stwierdzić, że średnio co kilka lat względy polityczne (upadek komunizmu i zaangażowanie w Europie Wschodniej, interwencja w Afganistanie i Iraku, zmiany polityczne w Nigerii czy Afryce Północnej) powodowały znaczącą zmianę priorytetów pomocy rozwojowej w znaczeniu geograficznym. W każdym z tych regionów działania UE były motywowane interesem politycznym, a nie potrzebą realizacji art. 208 TFUE czy wcześniejszych ustaleń i zobowiązań. Fakt, że obecnie największymi biorcami są takie państwa, jak Demokratyczna Republika Konga, Kenia czy RPA, pokazuje, że nawet w ramach afrykańskich biorców pomocy rozwojowej większe szanse na otrzymanie odpowiedniego wsparcia mają państwa bogate w zasoby naturalne czy też mające strategiczne położenie. Pomoc dla państw najbiedniejszych została minimalnie zwiększona na przestrzeni ostatnich 10 lat (z 3 032,08 mln dolarów w 2003 r. do 3 898,50 mln dolarów w 2013 r.)<sup>12</sup>. Niemniej jednak tak długo, jak alokacja geograficzna pomocy będzie uzależniona od interesów politycznych, nie będziemy mogli mówić o efektywnej realizacji współpracy na rzecz rozwoju w znaczeniu likwidacji ubóstwa.

<sup>11</sup> Kryteria określone w Królestwie Niderlandów to np.: poziom PKB *per capita*, pozytywny trend w demokratyzacji i zarządzaniu, liczba ofiarodawców już reprezentowanych, wielkość pomocy *per capita* oraz wartość holenderskiej współpracy na rzecz rozwoju na podstawie historycznych relacji i doświadczeń. Luksemburg z kolei wybiera państwa partnerskie spośród rankingu ONZ — o najniższym współczynniku *Human Development Index*. W ten oto sposób największymi biorcami pomocy holenderskiej są Kongo, Indonezja i Afganistan, a największymi biorcami pomocy Luksemburga — Senegal, Mali i Burkina Faso. Na liście 10 głównych biorców Luksemburga nie ma w ogóle Konga, Indonezji czy Afganistanu. Dopiero na 10. pozycji głównych biorców pomocy Holandii znajdziemy Mali. Głównym biorcą pomocy Wielkiej Brytanii są Indie (następnie zaś Etiopia, Afganistan i Pakistan). Największymi biorcami pomocy Francji są: Wybrzeże Kości Słoniowej, Mayotte i Kongo (w następnej kolejności Chiny i Maroko). Spośród 10 biorców pomocy rozwojowej Hiszpanii, 6 stanowią państwa Ameryki Południowej. Głównym biorcą pomocy Niemiec są Chiny, potem Indie, Afganistan, Brazylia i Egipt. Słowacja pomaga głównie: Liberii, Serbii, Chinom i Ukrainie. W dziesiątce głównych biorców tych państw nie znajdziemy ani jednego państwa Afryki subsaharyjskiej. Podobna sytuacja ma miejsce w Słowenii, która swoją pomoc koncentrowała na takich państwach, jak Chorwacja (obecny członek UE) oraz Bośnia i Hercegowina. 70% pomocy rozwojowej Polska lokuje w ramach programów *Partnerstwo wschodnie*, obejmując nią swych najbliższych sąsiadów. Jak zatem widać, w przypadku państw członkowskich na ogół państwami-biorcami są państwa, z którymi łączy je strategiczne stosunki polityki zagranicznej, jak również więzi kolonialne. Ciekawe jest, że głównym biorcą pomocy rozwojowej jest Turcja, po niej zaś — Strefa Gazy, Afganistan, Kongo, Kosowo, Serbia, Sudan, Maroko i Etiopia.

<sup>12</sup> OECD, *Bilateral ODA by income group, 2003–12, gross disbursements*, EU institutions, 2014; OECD, *The global picture of Official Development Assistance (ODA)*, 2014, [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no&:showVizHome=no#1) [Dostęp: 10.05.2015 r.].

## 2. Przedmiotowa alokacja pomocy rozwojowej

Konsensus europejski, wskazując na wieloaspektowość ubóstwa, stwierdza, że wpływa ono na takie sfery działań człowieka, jak: konsumpcja i bezpieczeństwo żywności, zdrowie, edukacja, możliwość bycia wysłuchanym, poczucie bezpieczeństwa, godność i praca w godziwych warunkach. Zatem zwalczanie ubóstwa zakończy się sukcesem wówczas, gdy „nada się równe znaczenie inwestowaniu w ludzi (przede wszystkim w zdrowie i edukację na temat HIV/AIDS), ochronę naturalnych zasobów (m.in. lasów, wody, zasobów morskich i gleby) tak, by możliwe było godne życie na terenach wiejskich oraz inwestowanie w tworzenie bogactwa (ze szczególnym naciskiem na takie zagadnienia, jak przedsiębiorczość, tworzenie miejsc pracy, dostęp do kredytów, prawa własności i infrastruktura), oraz zapewni awans społeczny kobiet i równość płci” (pkt 11). Zgodnie z deklaracją paryską i planem działania z Akry<sup>13</sup>, kraje członkowskie DAC powinny podejmować działania na rzecz zmniejszenia rozdrobienia programów pomocy przez poprawę alokacji zasobów w ramach poszczególnych sektorów oraz państw. W tym celu mają np. ujawniać publicznie szczegółowe i aktualne informacje na temat wielkości, podziału środków pomocowych, przekazywać z odpowiednim wyprzedzeniem informację do państw-biorców o szczegółach alokacji środków w celu umożliwienia im utworzenia własnych planów makroekonomicznych. Poniżej przedstawione zostaną obszary, w których Unia Europejska podejmuje działania z zakresu współpracy na rzecz rozwoju.

### 2.1. Rozwój społeczny

#### 2.1.1. Zdrowie

Obecnie ok. 1,3 mld ludzi nie ma dostępu do podstawowej opieki medycznej. Ponad 20 mln ludzi (z czego połowę stanowią dzieci poniżej piątego roku życia) umiera co roku na choroby łatwo uleczalne. Natomiast 100 mln osób rocznie z powodu chorób i kosztów związanych z leczeniem popada w skrajne ubóstwo<sup>14</sup>. Złe zdrowie jest efektem, ale i przyczyną ubóstwa. Problem zdrowia stanowi jeden z głównych celów MCR, w których mieści się zarówno przeciw-

<sup>13</sup> Zob. rozdział drugi, pkt 4.4.

<sup>14</sup> „Social health protection and health-care financing in developing countries: towards a framework for concerted intervention by the European Union”, Joint Presidency/Commission, Non-paper for presentation and discussion during the informal meeting of Development Ministers (28—30 September 2008, Bordeaux), s. 1.

działanie śmiertelności matek, niemowląt, dzieci do lat pięciu, jak i przeciwdziałanie takim chorobom, jak HIV/AIDS, malaria itp. Od lat 70. minionego wieku Wspólnota wydała serię publikacji<sup>15</sup> oraz dokumentów Komisji<sup>16</sup>, Rady<sup>17</sup> i Parlamentu Europejskiego<sup>18</sup> czy też porozumień<sup>19</sup> regulujących politykę UE na rzecz zdrowia. W konsensusie europejskim ograniczono jednak zakres działań, wskazując w pkt. 94, że nie można osiągnąć Milenijnych Celów Rozwoju, nie osiągając wcześniej postępu w zakresie powszechnego zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, a także praw z nim związanych, zgodnie z agendą ICPD z Kairu<sup>20</sup>. W związku z tym Wspólnota będzie „popierać pełne wdrożenie strategii promujących zdrowie oraz prawa seksualne i reprodukcyjne, jak również

<sup>15</sup> EU Commission Working Document, *Health care in the ACP states*, The Courier No. 53, January/February 1979; European Parliament, *Report drawn up on behalf of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection on the export of pharmaceutical products from the European Community to the countries of the third world*, Working Documents 1986—1987; M. Banotti, A2-36/86, 12 May 1986; EU Commission Working Document, *Health for all?* The Courier No. 108, March/April 1988; EU Commission Working Document, *AIDS: the big threat*, The Courier No. 126, March/April 1991.

<sup>16</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Health and poverty reduction in developing countries*, 22.03.2002, COM (2002)129; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *A European programme for action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through external action (2007—2011)*, 27.04.2005, COM (2005)179; Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Rola UE w kontekście zdrowia na świecie*, 31.03.2010 r., COM/2010/128; Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Strategia działań — UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się*, 12.12.2005 r., COM/2005/0642.

<sup>17</sup> Council conclusions 24 May 2005 on A European programme for action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through external action (doc. 9 278/05); Council conclusions, 14 september 2010. on the EU's role in global health (doc. 13 430/10); Council conclusions, 10 May 2010, on the EU role in global health (doc. 9 644/10).

<sup>18</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 października 2010 r. w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie (2010/2070(INI)), pkt 30; Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie*, V. De Keyse, 6.09.2010 r. (2010/2070(INI)).

<sup>19</sup> Na przykład Resolution on human resources for health in ACP countries, Adopted by the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly on 19 June 2013 in Brussels (Belgium), ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, ACP-UE/101.294/13/fin.

<sup>20</sup> International Conference on Population and Development (ICPD), Kair, 1994. W dokumencie 179 państw przyjęło program działań w celu zapewnienia powszechnego dostępu do planowania rodziny i praw reprodukcyjnych; równości płci, równouprawnienia kobiet i równego dostępu do edukacji dla dziewcząt; podkreślono wpływ społeczny i gospodarczy wpływ urbanizacji i migracji oraz wskazano na potrzebę wspierania zrównoważonego rozwoju i kwestii związanych ze środowiskiem w kontekście zmian w strukturze populacji. Zob. European Commission, *The European Community's response to the challenges of the International Conference on Population and Development. ICPD + 5: a five year review 1994—1998*, EU Commission — Brochure 1999.



połączy walkę z HIV/AIDS ze wspieraniem zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego i praw z nim związanych”. Jednocześnie Wspólnota „zajmie się też kwestią poważnego kryzysu dotyczącego braków w zasobach ludzkich wśród pracowników służby zdrowia, uczciwego finansowania zdrowia i wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej tak, by polepszyć działanie systemów, zmniejszając ceny leków dla ubogiej ludności” (pkt 94).

W sumie w okresie 2007—2013 działania na rzecz poprawy zdrowia w państwach rozwijających się były finansowane zarówno z instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju, jak i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju czy instrumentów polityki sąsiedzkiej. Ponad 50% funduszy programu *Investing in people* zostało przekazanych na rzecz zdrowia. Od lat jednak brakuje działań koordynujących, które umożliwiłyby bardziej systematyczne i pełne świadczenia w zakresie szczepień czy dostępu do służby zdrowia nie tylko na poziomie działań instytucji, ale również we współpracy z państwami członkowskimi i pozostałymi dawcami pomocy. Już w 2010 r. Komisja w komunikacie<sup>21</sup> wezwała Unię do intensyfikacji działań na rzecz ochrony zdrowia, wskazując, że UE zamierza odpowiedzieć na wyzwania przez: podniesienie skuteczności globalnego zarządzania w dziedzinie zdrowia, działania w kierunku osiągnięcia powszechnej ochrony zdrowia (w tym przez budowę trwałych systemów opieki zdrowotnej w państwach rozwijających się), zapewnienie większej spójności wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE związanej z ochroną zdrowia na świecie oraz poszerzanie wiedzy na temat ochrony zdrowia na świecie. Wraz z komunikatem opublikowano 3 dokumenty robocze służb Komisji, dotyczące wkładu w tworzenie systemu powszechnej opieki przez: współpracę na rzecz rozwoju (ang. *Contributing to universal coverage of health services through development cooperation*); ochronę zdrowia na świecie w kontekście wyzwań, jakie niesie globalizacja (ang. *Global health: responding to the challenges of globalization*); badania europejskie i wiedzę na temat ochrony zdrowia na świecie (ang. *European research and knowledge for global health*). Zalecenia te poparł PE, idąc jednak dalej i zwracając uwagę na być może główną przyczynę, z powodu której dostęp do podstawowych leków w państwach rozwijających się jest tak ograniczony. PE wezwał UE do wyłączenia z umów o partnerstwie gospodarczym postanowień dotyczących praw własności intelektualnej, które stanowią dodatkowe bariery w udostępnianiu podstawowych leków. Przypomniął jednocześnie, że na mocy deklaracji dauhańskiej w sprawie porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego z 2001 r. UE zobowiązała się do uznania kwestii zdrowia publicz-

<sup>21</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Rola UE w kontekście zdrowia na świecie*, 31.03.2010 r., COM/2010/0128; Zob. Commission Staff working document, *Global health — responding to the challenges of globalization*, 31.03.2010, SEC(2010) 380; Commission Staff working document, *Contributing to universal coverage of health services through development policy*, 31.03.2010, SEC(2010) 382.

nego za ważniejszą od swych interesów handlowych i zachęcił UE do wykorzystania ram umów o partnerstwie gospodarczym do pomocy krajom AKP we wdrażaniu zasad elastyczności przewidzianych przez deklarację dauhańską<sup>22</sup>. Tym samym brak koordynacji działań, przy jednoczesnej chęci zysku przemysłu farmaceutycznego, mimo najlepszych starań i programów, może przez wiele jeszcze lat pozbawiać dostępu do opieki medycznej i lekarstw miliony ludzi na całym świecie.

## 2.1.2. Edukacja

Poziom edukacji jest podstawowym czynnikiem mającym wpływ na poziom ubóstwa. Działania Unii Europejskiej stanowią część międzynarodowych działań na rzecz poprawy dostępu do edukacji dzieci i młodzieży, a zwłaszcza programu *Edukacja dla wszystkich*. Program ten zapoczątkowany został w 2000 r., podczas Światowego Forum Edukacji w Dakarze, pod przewodnictwem UNESCO<sup>23</sup>, w trakcie którego w ramach Dakarskiego Programu Działań<sup>24</sup> 164 państwa przyjęły 6 celów w zakresie edukacji<sup>25</sup>, które miały zostać zrealizowane do 2015 r., oraz realizację Milenijnych Celów Rozwoju i zobowiązanie do realizacji celu 2., dotyczącego powszechnego dostępu do edukacji na poziomie podstawowym, oraz celu 3., dotyczącego zrównoważenia w prawach kobiet i mężczyzn, a zwłaszcza wyeliminowania nierówności między obu płciami w dostępie do

---

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 października 2010 r. w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie (2010/2070(INI)), pkt 48.

<sup>23</sup> Oficjalna strona Forum: <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/index.shtm> [Dostęp: 10.05.2015 r.].

<sup>24</sup> Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments, Adopted by the World Education Forum Dakar, Senegal, 26–28 April 2000.

<sup>25</sup> Należą do nich: cel 1: rozszerzenie i udoskonalenie kompleksowej opieki nad dzieckiem we wczesnej edukacji, zwłaszcza dzieci najslabszych i pokrzywdzonych; cel 2: zapewnienie, że do 2015 r. wszystkie dzieci, zwłaszcza dziewczęta, dzieci w trudnej sytuacji i osoby należące do mniejszości etnicznych, będą miały dostęp do kompletnej, bezpłatnej i obowiązkowej edukacji dobrej jakości; cel 3: zapewnienie realizacji potrzeb edukacyjnych wszystkim ludziom młodym i dorosłym przez równy dostęp do odpowiedniego kształcenia umiejętności zawodowych; cel 4: osiągnięcie 50-procentowej poprawy poziomu alfabetyzacji dorosłych do 2015 r., szczególnie kobiet, i równy dostęp do szkolnictwa podstawowego i średniego dla wszystkich dorosłych; cel 5: eliminowanie dysproporcji płci w szkolnictwie podstawowym i średnim do 2005 r., a osiągnięcie równości płci w edukacji w 2015 r., ze szczególnym naciskiem na zapewnienie pełnego i równego dostępu do edukacji dziewcząt i zapewnienie podstawowej edukacji dobrej jakości; cel 6: poprawa wszystkich aspektów w zakresie jakości edukacji i zapewnienie prawidłowego jej dostarczania, zwłaszcza w zakresie nauki pisanie, liczenia i podstawowych umiejętności życiowych.

szkół na poziomie podstawowym i średnim<sup>26</sup>. W pkt. 96 konsensusu europejskiego wskazano, że Wspólnota ma przyczynić się do programu *Edukacja dla wszystkich*. Jednocześnie priorytetami są „wysokiej jakości edukacja na poziomie podstawowym i kształcenie zawodowe oraz zajęcie się nierównościami”. W centrum uwagi europejskiej polityki rozwojowej powinno się znaleźć „promowanie edukacji dziewcząt i ich bezpieczeństwo w środowisku szkolnym”.

Począwszy od lat 70. wydawano serię publikacji<sup>27</sup> oraz dokumentów Komisji<sup>28</sup> i Parlamentu Europejskiego<sup>29</sup>, regulujących politykę UE na rzecz poprawy dostępu do edukacji. Istotnym dokumentem, pośrednio odwołującym się do edukacji, jest Unijna Agenda na rzecz Realizacji MCR<sup>30</sup>. Zważywszy jednak, że edukacja stanowi podstawowy czynnik umożliwiający rozwój, w porównaniu z innymi obszarami działań, dokumentów w tym obszarze jest znacznie mniej. Przez ostatnie lata kwestia edukacji ograniczała się w zasadzie do realizacji celu 2. MCR. Świadczyć o tym może fakt, że w ramach partnerstwa UE i Afryki na rzecz realizacji MCR<sup>31</sup> edukacja, poza samymi celami rozwoju, nie jest uwzględniona w obszarach współpracy<sup>32</sup>.

Niewątpliwie Unia Europejska przyczyniła się w znacznym stopniu do realizacji 2. celu MCR. W sumie w okresie 2007—2013 działania na rzecz poprawy dostępu do edukacji były finansowane zarówno z instrumentów EFR, jak i In-

<sup>26</sup> O efektach tych działań na poziomie globalnym E. Alvi, D. Mukherjee, *The effect of education aid on primary schooling in developing countries*, In: *Handbook of the Economics of Foreign Aid...*, s. 414—424.

<sup>27</sup> Education. The Courier No. 46, November/December 1977; Education and training. The Courier No. 73, May/June 1982; Higher education. The Courier No. 123, September/October 1990; Education. The Courier No. 148, November/December 1994.

<sup>28</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Education and Training in the Context of Poverty Reduction in Developing Countries, 6.03.2002, COM (2002)116; Commission staff working documents, More and better education in developing countries, 4.02.2010, SEC (2010) 121; Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions Towards an EU response to situations of fragility — engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace, 25.10.2007, COM (2007)643; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Coordination between the Community and the Member States on education and training schemes in developing countries, 26.09.1994, COM (94)399.

<sup>29</sup> Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dn. 5 lipca 2012 r. w sprawie edukacji dla rozwoju oraz czynnej postawy obywatelskiej w kwestiach globalnych, P7\_TA(2012)0302.

<sup>30</sup> Rada UE, Rola UE jako światowego partnera na rzecz rozwoju sprzyjającego ograniczeniu ubóstwa i wzrostowi — Plan działania UE w zakresie Milenijnych Celów Rozwoju, Nota z 24 czerwca 2008 r. (dok. 11 096/08).

<sup>31</sup> Africa-EU Strategic Partnership on the Millennium Development Goals.

<sup>32</sup> Należą do nich: 1) pokój i bezpieczeństwo; 2) demokracja i prawa człowieka; 3) regionalna integracja ekonomiczna, handel i infrastruktura; 4) MCR; 5) zmiany klimatyczne; 6) migracja i zatrudnienie; 7) nauka, społeczeństwo informacyjne i przestrzeń kosmiczna, <http://africa-eu-partnership.org/areas-cooperation>.

strumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju czy też instrumentów polityki sąsiedzkiej. Jednak w przypadku programu *Investing in people* w latach 2007–2013 zaledwie 12% wszystkich środków zostało przekazanych na rzecz rozwoju edukacji<sup>33</sup>. Należy ponadto zauważyć, że dostęp do edukacji nie ogranicza się jedynie do szkoły podstawowej. Co więcej, coraz częściej słyszy się argumenty, że MCR nie rozwiązały problemów systemowych, jakości rządzenia, zwiększenia przestrzegania prawa człowieka itp.<sup>34</sup> Taka sytuacja nie powinna nas dziwić. Czy osoba z wykształceniem podstawowym, nie licząc wyjątków, w państwach Europy zna swoje prawa, czy aktywnie uczestniczy w życiu społecznym? Wydaje się, że nowym obszarem działań polityki rozwojowej powinna być poprawa jakości edukacji na poziomie średnim oraz wyższym, a nie koncentrowanie pomocy na rzecz kształcenia z zakresu dobrego rządzenia, praw człowieka itp. W komunikacie KE z 2014 r.<sup>35</sup> wskazano, że celami w zakresie edukacji powinny być: zapewnienie dostępu i ukończenia pełnego cyklu kształcenia podstawowego, zmniejszenie wskaźnika analfabetyzmu wśród dorosłych mieszkańców, wyeliminowanie nierówności w edukacji, wzmocnienie powiązań między edukacją, badaniami i innowacjami oraz zapewnienie wszechstronnych umiejętności wszystkim, aby w pełni mogli angażować się w życie społeczne. W dokumencie zwraca się również uwagę na potrzebę rozwoju kształcenia zawodowego. Nadal jednak niewiele uwagi poświęca się np. zwiększeniu dostępu do studiów wyższych lub zawodowych kursów specjalistycznych. Nie ma bowiem możliwości realizacji poprawy sytuacji w zakresie równouprawnienia kobiet, dobrego rządzenia, ochrony środowiska itp. bez odpowiedniej edukacji i podniesienia świadomości oraz umiejętności całego społeczeństwa. Kobiety nie będą miały równych praw, jeśli zawodowo i ekonomicznie ze względu na gorsze wykształcenie będą uzależnione od mężczyzn. Obywatele nie będą świadomie uczestniczyć w życiu społecznym i politycznym, piętnując patologie władzy, jeśli nie będą potrafili zrozumieć zachodzących w nim procesów. Bez

<sup>33</sup> *Investing in People...*, s. 13.

<sup>34</sup> Na przykład Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 listopada 2014 r. w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po roku 2015 (2014/2143(INI)) stwierdza, że chociaż Milenijne Cele Rozwoju doprowadziły do ogromnej zmiany w życiu ludzi, kluczowe kwestie, takie jak: łamanie praw człowieka, nierówności, w tym nierówności między płciami, konflikty zbrojne i terroryzm, zmiana klimatu, brak bezpieczeństwa żywnościowego, brak praw własności, brak praw do gruntów, migracja, ograniczony dostęp do usług w zakresie opieki zdrowotnej i edukacji, zmiany demograficzne, ograniczone zasoby, utrata bioróżnorodności, korupcja, oszustwa podatkowe i uchylanie się od płacenia podatków, niestabilny wzrost, bezrobocie oraz kryzysy finansowe i gospodarcze, wciąż stanowią wyjątkowo złożone i powiązane z sobą wyzwania na następne dziesięciolecie i wskazują na potrzebę znalezienia nowych modeli rozwoju, które umożliwiłyby wszystkim obywatelom trwały rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu.

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, *A decent Life for all: from vision to collective action*, 2.06.2014, COM (2014)335.

intensyfikacji działań na rzecz edukacji nawet najlepsza technologia nie podniesie jakości życia najbardziej potrzebujących, gdyż osoby niewykształcone nie będą mogły z niej korzystać, a tym samym pozostaną bez pracy i środków do życia. Dlatego działania na rzecz edukacji wydają się kluczowe dla przyszłości skutecznej współpracy na rzecz rozwoju, a zaledwie w znikomym stopniu realizowane są w ramach programów pomocowych UE.

### 2.1.3. Zatrudnienie i ochrona socjalna

W celu 8. MCR państwa zobowiązały się do stworzenia i wprowadzenia w życie we współpracy z krajami rozwijającymi się strategii zapewniających młodzieży możliwość uczciwej i wydajnej pracy. W konsensusie europejskim UE wyraziła gotowość przyczyniania się do wzmacniania społecznego wymiaru globalizacji, propagowania zatrudnienia i pracy w godziwych warunkach dla wszystkich (pkt 38)<sup>36</sup>. Działania te zostały ujęte również w dokumentach Rady<sup>37</sup> i Komisji<sup>38</sup>. Znaczenie godnych warunków pracy wykazano już niejednokrotnie w literaturze<sup>39</sup>, czyniąc prawo pracy jednym z czterech podstawowych obszarów wpływających na rozwój<sup>40</sup>. Znaczenie to wydaje się także dostrzegać Afryka, co

<sup>36</sup> W konkluzjach Rady z maja 2005 r. potwierdza się zdecydowanie UE we wdrażaniu celów zawartych w komunikacie Komisji na temat spójności polityki na rzecz rozwoju, dotyczących obszaru: handlu, środowiska naturalnego, zmian klimatu, bezpieczeństwa, rolnictwa, rybołówstwa, społecznego wymiaru globalizacji, zatrudnienia i pracy w godziwych warunkach, migracji, badań naukowych i innowacji, społeczeństwa informacyjnego, transportu i energii.

<sup>37</sup> Council Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Council Conclusion, 3 March 2005 on Social Dimension of Globalisation (2644th meeting); Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Conclusion 30 November and 1 December 2006 on Decent work for all (2767th meeting).

<sup>38</sup> Communication from The Commission to The Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Social Protection in European Union Development Cooperation*, 20.08.2012, COM (2012)446; Communication of the Commission *Promoting decent work for all — the EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, 24.05.2006, COM (2006)249; Commission Staff Working Document, *Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, 2.07.2008, SEC(2008) 2184.

<sup>39</sup> K. Hull, *Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction*, In: *Promoting Pro-Poor Growth*, EMPLOYMENT. OECD, 2009; R. Holmes, N. Jones, *Putting the social back into social protection. A Framework for understanding the linkages between economic and social risks for poverty reduction*, ODI, Background Note, August 2009.

<sup>40</sup> UNDP, Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, Report, Vol. 2, New York 2008, [http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making\\_the\\_Law\\_Work\\_for\\_Everyone.pdf](http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf) [Dostęp: 5.04.2010 r.].

potwierdzają deklaracje przyjęte w ramach Unii Afrykańskiej — *Social Policy Framework for Africa* z 2008 r.<sup>41</sup> i *Khartoum Declaration* z 2010 r.<sup>42</sup> Jak wynika jednak z raportu z 2010 r., polityka rozwojowa UE nie wydaje się w wystarczającym stopniu koncentrować na kwestiach ochrony socjalnej i działaniu na rzecz zatrudnienia<sup>43</sup>. Świadczyć może o tym fakt, że w ramach programu *Investing in people* zaledwie 5% budżetu przeznacza się na szkolenia, a działania na rzecz ochrony socjalnej, zatrudnienia i godnej pracy należą do działań „innych”. To również dowodzi bardzo wybiórczego traktowania edukacji i ograniczenia jej zaledwie do realizacji MCR oraz zupełnie niewłaściwego postrzegania działań na rzecz przestrzegania praw człowieka, które w przypadku wspierania rozwoju prawa pracy byłyby jak najbardziej słuszne i *de facto* przyczyniałyby się do wzrostu gospodarczego.

### 2.1.4. Równość kobiet i mężczyzn

Równość kobiet i mężczyzn jest jednym z podstawowych celów zarówno MCR, jak i polityki rozwojowej UE. Przykładem próby ujednolicania działań na poziomie współpracy międzynarodowej było podpisane w kwietniu 2012 r. przez UE i ONZ memorandum<sup>44</sup>, w którym organizacje zobowiązały się do współpracy w zakresie działań na rzecz wspierania równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet na całym świecie oraz ściślejszej współpracy, wymiany informacji, wiedzy specjalistycznej i badań w celu skutecznego rozwoju praw kobiet. Zgodnie z memorandum, współpraca ma koncentrować się przede wszystkim na zagwarantowaniu reprezentacji kobiet w procesie podejmowania decyzji w dziedzinie ekonomii, polityki i sprawiedliwości na całym świecie, a także zapewnić lepszy dostęp kobiet do pracy i aktywności społecznej. Partnerstwo będzie również podejmować działania na rzecz zwalczania przemocy związanej z płcią.

Równość kobiet i mężczyzn uwzględniona została w TUE. Warto jednak zauważyć, że na równość kobiet i mężczyzn wskazuje art. 2 TUE dotyczący wartości oraz art. 3 TUE, ale jedynie w części odnoszącej się do działań we-

---

<sup>41</sup> *Social Policy Framework for Africa*, First Session of the AU Conference of Ministers in Charge of Social Development Windhoek, Namibia, 27—31 October 2008, CAMSD/EXP/4(I).

<sup>42</sup> African Union, *Declaration on Social Policy Action Towards Social Inclusion*, Second Session of the AU Conference of Ministers in Charge of Social Development, Khartoum, Sudan, 21—25 November 2010.

<sup>43</sup> G. Giovannetti, *European Report on Development, Social Protection for Inclusive Development a New Perspective in Eu Co-Operation With Africa*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010, s. 117 i nast.

<sup>44</sup> The Memorandum of Understanding between the EU and UN Women, signed on 16 April 2012.



wewnętrznych. Zastanawia jednak, dlaczego równość kobiet i mężczyzn (w przeciwieństwie np. do praw dziecka w art. 3 czy eliminacji ubóstwa wskazanego zarówno w art. 3, jak i art. 21 TUE) nie została wymieniona w części art. 3 dotyczącej stosunków zewnętrznych, ani też w art. 21 dotyczącym celów działań zewnętrznych. Ograniczono się jedynie do ogólnego celu, jakim są prawa człowieka. Równość kobiet i mężczyzn wskazana została również w Karcie Praw Podstawowych (art. 23), planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015, w którym jednym z sześciu priorytetów było propagowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych oraz polityce rozwoju<sup>45</sup>, a także w konsensusie europejskim z 2005 r.

Dokumentem formującym unijną strategię działań na rzecz równouprawnienia jest komunikat Komisji zatytułowany *Równość płci i równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju* z 2007 r.<sup>46</sup> Nawiązuje on do zobowiązań zawartych w planie działań na rzecz równości oraz konsensusu europejskiego i nakazuje realizację takich postulatów, jak: równe prawa (polityczne, cywilne, ekonomiczne, społeczno-socjalne i kulturowe) dla kobiet i mężczyzn, dziewcząt i chłopców; równy dostęp do dóbr społecznych oraz równouprawnienie kobiet i mężczyzn w sprawowaniu kontroli nad tymi dobrami; równe szanse osiągnięcia wpływów politycznych i gospodarczych dla kobiet i mężczyzn.

W latach 2007–2013 pomoc rozwojowa w tym obszarze była finansowana w ramach instrumentów geograficznych (EFR, DCI i ENPI), jak również tematycznych (jak np. *Investing in People* czy *Instrument for Democracy and Human Rights*), które miały na celu między innymi: poprawę dostępu do edukacji, przeciwdziałanie nierównościom spowodowanym nadal stosowanym prawem zwyczajowym czy pomoc kobietom w sytuacjach kryzysowych. Trudno oceniać projekty rozwojowe ukierunkowane na równość płci. Z jednej strony szkolenia i świadomość praw mają duże znaczenie, jednak z drugiej strony to podniesienie sytuacji ekonomicznej, dostęp do sądu, prawa gospodarcze itp. mogą w dłuższej perspektywie rozszerzyć niezależność kobiet, a co za tym idzie, poprawić jakość ich życia i doprowadzić do faktycznego równouprawnienia. Tym samym wydaje się, że równouprawnienie powinno być komponentem projektów rozwojowych, ale nie powinno ich zdominować. Kobieta znajdująca pracę albo kobieta mająca wykształcenie umożliwiające samodzielne funkcyj-

<sup>45</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn*, 21.09.2010 r. COM (2010)491; a wcześniej Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006–2010*, 1.03.2006 r., KOM (2006)92.

<sup>46</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Równość płci i równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju*, 8.03.2007 r., KOM (2007)100.

nowanie w społeczeństwie będzie znacznie rzadziej narażona na dyskryminację aniżeli kobieta uzależniona materialnie od drugiej osoby — męża, ojca czy brata. Z tego też względu z perspektywy równouprawnienia płci niezwykle istotne wydają się działania na rzecz edukacji i aktywizacji społecznej.

### 2.1.5. Dzieci i młodzież

Dzieci i młodzież stanowią połowę populacji państw rozwijających się, a 86% dzieci zamieszkuje państwa rozwijające się<sup>47</sup>. To dzieci najczęściej padają ofiarą nielegalnej pracy przymusowej, handlu ludźmi, a problem likwidacji śmiertelności noworodków oraz dzieci do lat 5 (co roku umiera 10 mln dzieci poniżej piątego roku życia) stanowią cele wskazane w MCR. W TUE prawa dziecka są wymienione w art. 3 dwukrotnie, zarówno w części poświęconej polityce wewnętrznej, jak i w celach zewnętrznych. Co więcej, prawa dziecka jako jedyne zostały wyodrębnione spośród wszystkich praw człowieka: „W stosunkach zewnętrznych Unia [...] przyczynia się do [...] ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka”. Zatem dzieci stanowią szczególnie chronioną grupę w ramach działań zewnętrznych. Tym samym wydaje się, że polityka na rzecz rozwoju również powinna w szczególny sposób uwzględniać potrzeby i prawa dzieci z państw rozwijających się. Jak podkreślono w konsensusie europejskim, w kontekście likwidacji ubóstwa UE dąży do zapobiegania wykluczeniu społecznemu i zwalcza wszelką dyskryminację oraz będzie promować społeczny dialog i ochronę, między innymi głównie w kontekście ochrony dzieci przed: zjawiskiem handlu ludźmi, konfliktami zbrojnymi, najgorszymi formami pracy i dyskryminacją<sup>48</sup>.

Polityka rozwojowa na rzecz dzieci ujęta jest w wytycznych Rady w sprawie promowania i ochrony praw dziecka z 2007 r.<sup>49</sup>, a także w komunikatach Komisji — *Większy nacisk na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE* z 2008 r.<sup>50</sup> oraz w *kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka* z 2006 r.<sup>51</sup> Już w 2009 r.

<sup>47</sup> Sprawozdanie Komisji Rozwoju PE z 29 stycznia 2009 r. w sprawie większego nacisku na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE (2008/2203(INI), pkt D.

<sup>48</sup> Konsensus europejski, pkt 97.

<sup>49</sup> Konkluzje Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dn. 10 grudnia 2007 r. w sprawie wytycznych promowania i ochrony praw dziecka (dok. 16 326/07).

<sup>50</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Większy nacisk na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE*, 5.02.2008 r., KOM (2008)55.

<sup>51</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego w *kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, Bruksela, dn. 4.07.2006 r., KOM (2006)367. Inne dokumenty, które swym zakresem obejmują prawa dzieci, to: Commission Staff Working Document, *Children in Emergency and Crisis Situations*, COM (2008)55 (SEC (2008) 136); Commission Staff Working

PE zauważył, że mimo pozytywnych działań podjętych na szczeblu UE, wspólnotowe zasoby instytucjonalne i kadrowe w dziedzinie praw dziecka są wciąż niewystarczające i zalecił, by wyznaczono specjalnego przedstawiciela UE w celu zapewnienia dalekowzroczności i czołowej pozycji w dziedzinie praw dziecka<sup>52</sup>. W sprawozdaniu tym zwrócono również uwagę, że wysokiej jakości edukacja powinna stanowić priorytet, w tym w sytuacjach konfliktu i niestabilności (pkt 36).

W latach 2007–2013 działania na rzecz dzieci były finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju oraz instrumentów polityki sąsiedzkiej. W zakresie wsparcia projektowego ok. 8,5% funduszy w ramach programu *Investing in people*<sup>53</sup> przeznaczają się na ochronę oraz partycypację dzieci i młodzieży. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku kobiet, działania na rzecz dzieci i młodzieży powinny się skupiać na stwarzaniu możliwości do nauki. Jednocześnie programy prawno-człowiecze w zakresie działań na rzecz dzieci winny być konsultowane z działaniami na rzecz rozwoju, a przede wszystkim skoncentrowane na regionach, w których dzieci wskutek łamania praw człowieka są pozbawiane możliwości edukacji i rozwoju.

## 2.2. Dobre rządzenie

Problem „rządzenia” czy też „dobrego rządzenia” (*good governance*) od wielu lat stanowi przedmiot badań, zwłaszcza organizacji międzynarodowych. Pojęcie to po raz pierwszy zostało użyte przez Bank Światowy w 1989 r., gdy stwierdzono, że kryzys w afrykańskich państwach rozwijających się wynika z błędów w rządzeniu<sup>54</sup>. Warto zauważyć, że dobre rządzenie nie oznacza dobrego rządu ani też rządów demokratycznych. Termin ten jest znacznie szerszy<sup>55</sup>

---

Document, *Promoting Employment through EU Development Cooperation*, (SEC (2007) 495); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Równość płci i równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju*, 8.03.2007 r., KOM (2007)100; European Commission, *Progress report on the European programme for Action to Confront HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis through External Action (2007–2011)*, Commission staff working document, 29.05.2009 (SEC (2009) 748 final).

<sup>52</sup> Sprawozdanie Komisji Rozwoju PE z 29 stycznia 2009 r. w sprawie większego nacisku na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE (2008/2203(INI), pkt. 20–21.

<sup>53</sup> Strategy Paper, *Investing in People, Mid-term Review of Strategy Paper for Thematic Programme (2007–2013)*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-investing-people-2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-investing-people-2013_en.pdf) [Dostęp: 10.05.2014 r.].

<sup>54</sup> World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, Washington 1989.

<sup>55</sup> Na oficjalnej stronie EuropeAid w języku polskim *governance* został przetłumaczony jako *dobre rządy* (np. w zakładce „dobre rządy i prawa człowieka”), co moim zdaniem nie odpowiada

i bardzo różnie definiowany w doktrynie<sup>56</sup>. ONZ w działaniach Komisji do spraw Dobrego Rządzenia zdefiniowała dobre rządzenie jako sumę różnych sposobów indywidualnych i instytucjonalnych, publicznych i prywatnych w celu zarządzania wspólnym dobrem; jako proces, w którym sprzeczne interesy mogą zostać zebrane i realizowane przez wspólne działania. Proces ten obejmuje zarówno działania instytucji formalnych, jak i nieformalnych<sup>57</sup>. Sekretarz Generalny ONZ twierdzi, że jest to tworzenie dobrze funkcjonujących i przejrzystych instytucji — politycznych, sądowych i administracyjnych — mających legitymację społeczną, za pomocą których społeczeństwo uczestniczy w podejmowaniu decyzji wpływających na jego życie, oraz dzięki którym samo podejmuje odpowiednie działania. Przejawia się to poszanowaniem praw człowieka oraz rządów prawa<sup>58</sup>. Przyjmuje się zatem, że istotę dobrego rządzenia stanowi: ustrój

znaczeniu tego słowa. Jednocześnie w języku angielskim, na tej samej stronie, jako *rządzenie* przyjęto *democratic governance*, co również wydaje się niewłaściwe, tym bardziej że dotychczas w ramach UE nie ma jednego pojęcia demokracji, w praktyce zaś „demokratyzacja” sprowadza się do działań na rzecz demokratycznych wyborów, a wszelkie działania na rzecz wsparcia instytucjonalnego mogą być odbierane jako działania na rzecz demokratyzacji, co budzi wiele kontrowersji. Dowodzi to, że nadal pojęcie to rodzi liczne niedopowiedzenia i bywa różnie rozumiane, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_pl.htm) [Dostęp: 3.11.2013 r.].

<sup>56</sup> Na przykład Rosenau definiuje *rządzenie* jako: „Governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organisations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfil their wants”. J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel, *Governance, Order and Change in World Politics*, In: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Eds. N. Rosenau, E.-O. Czempiel, Cambridge 1992, s. 4. Więcej na temat koncepcji dobrego rządzenia w literaturze: J.N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, „Global Governance” 1995, vol. 1, no. 1, s. 13—43; L.W. Huberts, J. Maesschalck, C.L. Jurkiewicz, *Global perspectives on good governance policies and research*, In: *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Eds. L.W. Huberts, J. Maesschalck, C.L. Jurkiewicz, J. Rohr, Cheltenham 2008, s. 255; L.C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Leiden—Boston 2004, s. 62—66; S. de la Harpe, C. Rijken, R. Roos, *Good Governance*, 11 Potchefstroom Elec. L.J. 2008, vol. 1; I. Kawka, *Zasada dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011, s. 14 i nast.

<sup>57</sup> Pełna definicja brzmi następująco: „the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interests”. UN, Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, New York 1995.

<sup>58</sup> Pełna definicja brzmi: „creating well-functioning and accountable institutions — political, juridical and administrative — that citizens regard as legitimate, through which they participate in decisions that affect their lives, and by which they are empowered. Good governance also entails a respect for human rights and the rule of law generally”. UN Doc. A/53/1 (1998) par 114.

polityczny, proces wykonywania władzy, sposób zarządzania gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju oraz zdolność do realizacji zadań przez instytucje państwowe<sup>59</sup>. W dalszej części niniejszego rozdziału omówiono aspekty i obszary, które stanowią czynniki wpływające na dobre rządzenie.

### 2.2.1. Prawa człowieka i demokracja

W pkt. 53 konsensusu europejskiego Komisja została zobowiązana do promowania demokracji, praw człowieka, dobrego rządzenia<sup>60</sup> i poszanowania prawa międzynarodowego, ze szczególnym podkreśleniem przejrzystości i działań antykorupcyjnych. Dalej zaś dostrzeżono pozytywne doświadczenia Komisji w promowaniu „demokracji, praw człowieka oraz budowaniu narodu” i zobowiązano ją do kontynuowania tych działań. W pkt. 86 zauważono, że „postęp w dziedzinie praw człowieka, dobre rządy i demokratyzacja stanowią fundamenty zmniejszania ubóstwa i zrównoważonego rozwoju”. Jest to zgodne z Deklaracją Milenijną, w której również dobre rządzenie zostało między innymi wskazane jako czynnik, od którego zależy skuteczność realizacji Milenijnych Celów Rozwoju<sup>61</sup>. Już konsensus europejski pokazuje, że takie pojęcia, jak: dobre rządzenie, demokratyzacja czy prawa człowieka, są w ujęciu Unii Europejskiej, ale również w wymienionej Deklaracji, przedstawione jednolicie. Dobre rządzenie i demokratyzacja czy prawa człowieka zostały ujęte w komunikatach Komisji z lat 2003<sup>62</sup> i 2006<sup>63</sup>, konkluzjach Rady z lat 2003<sup>64</sup>

---

Zob. UNDP, *Governance for sustainable human development*, United Nations Development Programme, New York, 1997, <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF> [Dostęp: 5.03.2013 r.], który stwierdza: „governance and human development — the two are indivisible. Human development cannot be sustained without good governance [...]”. UNDP defines governance as the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affairs at all levels”, s. 2.

<sup>59</sup> World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington 1994.

<sup>60</sup> W polskiej wersji językowej „dobrych rządów”.

<sup>61</sup> United Nations Millennium Declaration, pkt 13.

<sup>62</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance And Development*, 20.10.2003, COM (2003)615.

<sup>63</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance in the European Consensus on Development Towards a harmonized approach within the European Union*, 30.08.2006, COM (2006) 421.

<sup>64</sup> Council conclusions 19 November 2003, *Governance in the Context of Development Co-operation* (doc. 14 453/03).

i 2006<sup>65</sup> i rezolucjach Parlamentu Europejskiego<sup>66</sup>. Obszary te są finansowane zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju, jak i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju czy instrumentów polityki sąsiedzkiej. Dodatkowo został powołany Europejski Fundusz na rzecz Demokracji i Praw Człowieka<sup>67</sup>, w ramach którego 1 104 mld euro w formie grantów dla organizacji pozarządowych przeznaczanych jest na działania na rzecz demokracji, wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, przestrzegania praw człowieka<sup>68</sup> itp.

Pozostaje jednak pytanie, czy słuszne jest łączenie wszystkich tych pojęć i obszarów działań. Należy zauważyć, że w zakresie praw człowieka czym innym jest przestrzeganie prawa człowieka, a czym innym wskazanie, które konkretnie prawa człowieka odpowiadają za rozwój. Wszystkie prawa są ważne, jednak należy pamiętać, że instrumenty na rzecz promowania praw człowieka są instrumentami niezależnymi od instrumentów polityki rozwojowej. Tym samym, opracowując projekty dotyczące praw człowieka, w ramach polityki rozwojowej należałoby skoncentrować się jedynie na tych, które faktycznie bezpośrednio przyczyniają się do podniesienia poziomu życia. W 2008 r. w raporcie *Commission on Legal Empowerment of the Poor*<sup>69</sup> stwierdzono, że dla rozwoju najważniejsze znaczenie mają cztery prawa: prawo do sądu, prawo własności, wolności gospodarcze oraz regulacje z zakresu prawa pracy. W strategii działania na rzecz praw człowieka UE na lata 2011—2013 (*Strategy Paper*

<sup>65</sup> Konkluzje Rady z 16 października 2006 r. w sprawie sposobu sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju — w stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej (dok. 14 024/06).

<sup>66</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 14 grudnia 2010 r. w sprawie dobrego sprawowania rządów w odniesieniu do polityki regionalnej UE: procedury wsparcia i kontroli przez Komisję Europejską (2009/2231 (INI)); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokratyzacji (2011/2032(INI)); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 13 grudnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2011 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie (2012/2145(INI)).

<sup>67</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie.

<sup>68</sup> Strategy Paper 2011—2013, European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), C(2010)2432, 21 April 2010; przewidziano 5 celów, do których należą: 1) wzmocnienie poszanowania dla praw człowieka; 2) wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego; 3) wspieranie działań na rzecz praw człowieka i demokracji; 4) wspieranie międzynarodowych porozumień na rzecz ochrony praw człowieka i promocji demokracji; 5) budowanie zaufania i zwiększenie niezawodności i przejrzystości demokratycznych procesów wyborczych, w szczególności obserwując wybory. C. Freres, *The EU and Democracy Promotion in Africa: High on Rhetoric, Low on Delivery?* In: *EU Development Policy in a Changing World: challenges for the 21st Century*, Ed. A. Mold, Amsterdam 2007.

<sup>69</sup> UNDP, *Commission on Legal Empowerment of the Poor, Making the Law Work for Everyone*, Report, New York 2008, [http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making\\_the\\_Law\\_Work\\_for\\_Everyone.pdf](http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf) [Dostęp: 10.05.2015 r.].



2011—2013) prawo do sądu zostało wymienione jedynie w przypadku praw kobiet będących ofiarami przemocy, prawo własności nie zostało wymienione w ogóle, podobnie jak prawo pracy czy wolności gospodarcze. Strategia koncentruje się w pkt. 1 na takich kwestiach, jak wolność słowa, wyznania, zgromadzeń itp., pkt 2 w całości dotyczy organizacji i grup przez nie wspieranych, a pkt 3 obejmuje minikatalog praw człowieka. Wymieniona strategia z jednej strony wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego na rzecz ochrony praw człowieka i wsparcia obrońców praw człowieka, a z drugiej strony poświęca uwagę karze śmierci, zakazowi tortur, prawom dziecka i prawom dziecka w konflikcie, likwidacji form przemocy wobec kobiet itp. Sprawia to, że działania w zakresie polityki rozwojowej sprowadzają się do bardzo ograniczonego postrzegania praw człowieka, w tym przemocy wobec kobiet, praw CSO, dobrego rządzenia<sup>70</sup> itp. Tym samym wybór obszarów działania nie ma spójności ani logicznego uzasadnienia.

Ponadto w komunikacie zatytułowanym *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*<sup>71</sup> Komisja stwierdza, że w zakresie demokracji, praw człowieka i rządów prawa UE powinna: „w dalszym ciągu wspierać demokratyzację, wolne i sprawiedliwe wybory, funkcjonowanie instytucji, wolność mediów oraz dostęp do Internetu, ochronę mniejszości, rządy prawa i systemy sądowe w krajach partnerskich”. Dalej zaś Komisja wskazuje na równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet<sup>72</sup>. Tym samym wydaje się, że pojęcia „demokratyzacja” i „prawa człowieka” są bezpodstawnie traktowane równoznacznie. Co więcej, kwestie prawnoczułecze są ujmowane wybiórczo, co w praktyce powoduje ich podporządkowanie pojęciu „demokratyzacja”. Ponadto w wymienionym komunikacie Komisji stwierdza się, że „kształt i poziom pomocy będzie zależeć od sytuacji danego kraju, w tym jego zdolności do przeprowadzenia reform”. To *de facto* daje dużą swobodę interpretowania działań

<sup>70</sup> W ramach nowego *Pan Africa Action Plan* ze 150 mln euro: 45 mln euro zostanie przeznaczonych na wsparcie instytucji Unii Afrykańskiej, 10 mln euro — na obserwacje wyborów itp., 5 mln euro — na walkę z okaleczaniem kobiet, 20 mln euro — na dialog z CSO, 15 mln euro — na przeciwdziałanie przestępstwom transgranicznym, 26,5 mln euro — na ochronę środowiska i po 10 mln euro — na rozwój umiejętności górników i mobilność w zakresie edukacji wyższej. Zob. European Commission — Press release, 25.11.2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6158\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6158_en.htm) [Dostęp: 10.05.2015 r.]; European Commission — Fact Sheet on Pan African Action Plan, 25.11.2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6159_en.htm) [Dostęp: 10.05.2015 r.]. Zob. Joint Staff Working Document, *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016—2020*, 21.09.2015, SWD (2015)182.

<sup>71</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*, 13.10.2011 r., KOM (2011)637.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 6. Pozostałe punkty dotyczą dobrego rządzenia, w tym np.: zarządzania sektorem publicznym, polityki fiskalnej, korupcji, społeczeństwa obywatelskiego, zasobów naturalnych i bezpieczeństwa.

władz centralnych. Należy się tym samym zastanowić, czy traktowanie praw człowieka, a zwłaszcza demokratyzacji, priorytetowo nie jest sprzeczne z TUE, TFUE i podstawowym celem, jakim jest likwidacja ubóstwa. Wydaje się, że łączenie demokratyzacji z działaniami na rzecz przestrzegania praw człowieka i budowania stabilnych struktur państw rozwijających się nie służy ani działaniom na rzecz praw człowieka, ani polityce rozwojowej. O ile bowiem jakość instytucji niewątpliwie pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy<sup>73</sup>, o tyle istnieją wiele kontrowersji wokół pytania, czy rozwój jest powodowany dobrymi instytucjami, czy dobre instytucje powstają wskutek rozwoju<sup>74</sup>. Dotychczas nie udowodniono, a przykład Chin czy państw arabskich wręcz niweluje tę tezę, że demokracja ma bezpośredni wpływ na rozwój. Część doktryny uważa, że wręcz przeciwnie, to rozwój przyczynia się do pogłębiania procesów demokratycznych<sup>75</sup>. Jednocześnie kładzenie nacisku na wybrane prawa człowieka, które przyczyniają się do procesów demokratyzacji, przy czym trudno uzasadnić ich bezpośredni wpływ na rozwój, może powodować spowolnienie implementacji podstawowych konwencji prawnocząłowieczych i stworzyć wrażenie, że realizacja praw człowieka możliwa jest tylko w społeczeństwie demokratycznym. Takie zaś prawa, jak prawo własności, prawo pracy czy prawo do sądu, można zapewnić również w państwach nie w pełni demokratycznych, a niewątpliwie są one o wiele bardziej potrzebne do ochrony osób żyjących w ubóstwie. Z tego też względu wydaje się, że łączenie tych trzech obszarów działań nie służy dobru polityki rozwojowej UE, ani też nie przyczynia się do realizacji celu, jakim jest likwidacja ubóstwa. UE powinna podejmować działania na rzecz praw człowieka, jednak nie kosztem działań w takich obszarach, jak edukacja czy zdrowie, bez których nie ma możliwości rozwoju praworządności. Należałoby wskazać, które z praw człowieka powinno się uwzględniać w programach polityki rozwojowej, by działania na rzecz ich realizacji można było uzasadnić niekwestionowanym wpływem na poprawę sytuacji najuboższych, a nie jedynie promowania wartości zachodnich w państwach rozwijających się. Skoncentrowanie się na wskazanym wcześniej prawie pracy, prawie własności, wolności gospodarczej i dostępu do sądu wydaje się optymalne, a jednocześnie nie powoduje kontro-

<sup>73</sup> J. Kraska, *International Law, Economic Development, and Democracy*, „Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations” 2005, vol. 73, s. 6; R. Pande, C. Udry, *Institutions and Development: A View from Below*, Yale University 2005, [http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/institutions\\_draft.pdf](http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/institutions_draft.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>74</sup> L. Evans Chen, *Development First, Democracy Later? Or Democracy First, Development Later? The Controversy over Development and Democracy*, <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/chen.pdf> [Dostęp: 28.12.2015 r.]; S.A. Samarasinghe, *Democracy and Democratization in Developing Countries*, The American University & Institute for International Research, Boston 1994, <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/No-7-1.pdf> [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>75</sup> Więcej M. Fijałkowska, W. Tworowski, *Demokracja i rozwój w perspektywie polskich organizacji pozarządowych. Raport z badań*. Grupa Zagranica, Warszawa 2012.

wersji. Co więcej, działania na rzecz rozwoju i praca z takimi grupami, jak kobiety czy dzieci, pośrednio przyczyniają się do ich lepszej sytuacji również w zakresie przestrzegania tych praw. Takie działania wymagałyby jednak odpolitycznienia współpracy na rzecz rozwoju i uniezależnienia polityki na rzecz likwidacji ubóstwa od polityki zagranicznej.

### 2.2.2. Społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne

Prawidłowo funkcjonujące władze lokalne i istnienie społeczeństwa obywatelskiego mają istotny wpływ na proces rozwoju<sup>76</sup>. W pkt. 22 deklaracji z Busan stwierdzono, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego (ang. *civil society organisation*, CSO) odgrywają istotną rolę w umożliwianiu ludziom dochodzenia swoich praw, w promowaniu praw, w kształtowaniu polityki rozwoju i partnerstwa oraz nadzorowaniu jej realizacji. Zobowiązano również państwa do większego zaangażowania CSO w procesy polityki na rzecz rozwoju. W konsensusie europejskim stwierdzono, że „społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy gospodarczy i społeczni, np. związki zawodowe, organizacje pracodawców i sektor prywatny, organizacje pozarządowe i inne niepaństwowe podmioty w krajach partnerskich, odgrywają szczególnie znaczącą rolę w propagowaniu demokracji, sprawiedliwości społecznej i praw człowieka. UE będzie zwiększała swoje poparcie dla budowania zdolności podmiotów niepaństwowych w celu wzmacniania ich głosu w procesie rozwoju oraz wspierania dialogu politycznego, społecznego i gospodarczego” (pkt 18). Rola ta została ujęta również w dokumentach regulujących współpracę sąsiedzką<sup>77</sup> oraz poświęconych demokracji i prawom człowieka<sup>78</sup>. W praktyce, poza uczestnictwem CSO w wielu konferencjach i debatach, współpraca ta przejawia się głównie na poziomie projektów rozwojowych, które do realizacji wymagają współpracy z partnerem

<sup>76</sup> Potwierdzono to w *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action* z 2008 r., *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation* z 2012 r.

<sup>77</sup> Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, 20.03.2013, JOIN (2013)4. Wcześniejsze komunikaty: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, *A New Response to a changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*, 25.05.2011, COM (2011)303.

<sup>78</sup> Na przykład rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokracji (2011/2032(INI)), (Dz.Urz. C 33E z 5.02.2013 r.); Joint Communication European Commission and High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Support for Sustainable Change in Transition Societies*, 3.10.2012, SWD (2012)282.

lokalnym, którym zazwyczaj są lokalne organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organisation*, NGO).

Rola władz lokalnych w rozwoju do niedawna była w zasadzie niezauważalna. W konsensusie europejskim wspomina się tylko, że Unia będzie wspierać władze lokalne i decentralizację (pkt 87), w komunikacie Komisji dotyczącym rządzenia w konsensusie europejskim<sup>79</sup> wspomniano, że władze lokalne mogą odgrywać ważną rolę w osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju (s. 5), oraz że priorytetem dla państw AKP powinno być wspieranie reform dotyczących jakości rządzenia na każdym poziomie, w tym także lokalnym (s. 13); w przypadku Azji zaś jedynie wspomina się o rozwoju władz lokalnych (s. 19). W dokumentach poświęconych polityce sąsiedzkiej władze lokalne i decentralizacja w zasadzie nie są w ogóle wymieniane. W ostatnich latach przyjęte zostały jednak dokumenty Komisji Europejskiej<sup>80</sup>, Rady<sup>81</sup>, Parlamentu Europejskiego<sup>82</sup> czy Komitetu Regionów<sup>83</sup>, które zwracają szczególną uwagę na rolę władz lokalnych.

Należy zauważyć, że polityka współpracy na rzecz rozwoju polega głównie, jak wskazuje Komisja w komunikacie, na zacieśnieniu współpracy „z sekto-

---

<sup>79</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance in the European Consensus on Development Towards a harmonised approach within the European Union*, 30.08.2006, COM (2006)421.

<sup>80</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, COM (2013)280; Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*, 12.09.2012, COM (2012)492; Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Local Authorities: Actors for Development*, 8.10.2008, COM (2008)626; *Structured Dialogue on the involvement of CSOs and Local Authorities in EU development cooperation*, [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>81</sup> Konkluzje Rady z 22 lipca 2013 r. w sprawie roli władz lokalnych we współpracy na rzecz rozwoju (dok. 12 584/13); konkluzje Rady do spraw Zagranicznych z 31 stycznia 2013 r. w sprawie wsparcia UE na rzecz zrównoważonych przemian w społeczeństwach w okresie transformacji (2974 spotkanie); konkluzje Rady z dn. 15 października 2012 r. w sprawie korzeni demokracji i zrównoważonego rozwoju: współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych (dok. 14 535/12).

<sup>82</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 23 października 2012 r. w sprawie programu działań na rzecz zmian, *Przyszłość polityki rozwojowej UE*, (2012/2002 (INI)), (Dz.Urz. C 68E z 7.03.2014 r.); Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie lokalnych władz i społeczeństwa obywatelskiego: zaangażowanie Europy we wspieranie zrównoważonego rozwoju, 23.09.2013 r. (2012/2288(INI)).

<sup>83</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie *Wzmocnienia pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia skuteczności w dziedzinie rozwoju* (CdR 2010/2013).

rem prywatnym, fundacjami, społeczeństwem obywatelskim oraz władzami lokalnymi i regionalnymi (ponieważ znaczenie tych podmiotów w dziedzinie rozwoju wzrasta)”<sup>84</sup>. PE „wyraża życzenie, aby w programie działań na rzecz zmian sprecyzowano rolę władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego jako własnych i niezależnych podmiotów nie tylko realizujących programy lub projekty rozwojowe, lecz także pełniących podstawową funkcję w procesie kształtowania polityki rozwojowej”<sup>85</sup>. Ważne jest, że podkreślono znaczenie poprawy współpracy z władzami lokalnymi i wezwano do regularnego dialogu i konsultacji z tymi podmiotami w procesie tworzenia polityk. Niemniej jednak wydaje się, że zupełnie pominięto aspekt niezbędny, a mianowicie działania na rzecz prawidłowej reformy decentralizacji państw rozwijających się. Bez stabilnych struktur lokalnych o odpowiednich możliwościach finansowych rozwój na poziomie regionów jest praktycznie niemożliwy. Wydaje się, że projekty na rzecz rozwoju w miarę możliwości powinny być konsultowane z przedstawicielami władz danego regionu. W ten sposób łatwiej można by osiągnąć spójność działań, a poszczególni dawcy pomocy nie powielaliby swoich projektów. Oczywiście, wymaga to wielu działań na rzecz prawidłowej decentralizacji, które wydają się kluczowe dla rozwoju<sup>86</sup>.

### 2.2.3. Bezpieczeństwo

Pokój i bezpieczeństwo są ściśle powiązane z rozwojem<sup>87</sup>, na co wskazują dokumenty Rady<sup>88</sup> i Komisji<sup>89</sup>. Z tego też względu UE w ramach poszczegól-

<sup>84</sup> Komunikat Komisji *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*, KOM (2011)637.

<sup>85</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 23 października 2012 r. w sprawie programu działań na rzecz zmian, *Przyszłość polityki rozwojowej UE*, (2012/2002 (INI)), pkt 54.

<sup>86</sup> Więcej: World Bank, United Cities and Local Government (2009), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments 2008*, s. 26, [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.]; G. Stoker, *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1, s. 15—31; S.N. Ndegwa, *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*, World Bank 2002; M. Garcia, A.S. Rajkumar, *Achieving Better Service Delivery Through Decentralisation in Ethiopia*, Washington, World Bank 2008; K. Cichos, *Good local government for better governance and sustainable human development*, „Journal of Earth Science and Engineering” 2014, vol. 4, no. 4.

<sup>87</sup> G. Milante, P. Oxhorn, *No development without peace*, „Development Outreach” 2009, vol. 11, Issue 2.

<sup>88</sup> Konkluzje Rady z 20 listopada 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa i rozwoju (dok. 15097/07).

<sup>89</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Towards an EU response to situations of fragility —*

nych instrumentów finansowych wspiera działania na rzecz bezpieczeństwa. Szczególnie istotny jest fundusz Instrument na rzecz Stabilności, zainicjowany w 2006 r.<sup>90</sup>, „którego celem w sytuacji kryzysu lub początku kryzysu jest przyczynianie się do zapewnienia stabilności przez skuteczną reakcję, mającą na celu pomoc w ustanowieniu lub przywróceniu warunków niezbędnych do właściwej realizacji wspólnotowych polityk rozwoju i współpracy, natomiast w przypadku stabilnych warunków realizacji wspólnotowych polityk współpracy w państwach trzecich — pomoc w budowaniu potencjału w zakresie przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom globalnym i ponadregionalnym powodującym destabilizację, a także zapewnienie gotowości reakcji na sytuacje przedkryzysowe i pokryzysowe (art. 1)”. Pomoc ta może być świadczona tylko w zakresie, w jakim nie może być ona w odpowiedni i skuteczny sposób zapewniona na podstawie instrumentów polityki rozwojowej. Na instrument ten przeznaczono w latach 2007—2013 2 062 mln euro (art. 23). Instrument ten podzielony jest na wsparcie projektów krótkoterminowych (72%) oraz długoterminowych (23%). Jedynie częściowo jest on realizowany przez EuropeAid (część projektów długoterminowych), a w znacznej, pozostałej części stanowi instrument polityki zagranicznej i Wysokiego Przedstawiciela. Co więcej, projekty krótkoterminowe nie są objęte żadnymi strategiami działania, jedynie realizację projektów długoterminowych określa się mianem decyzji Komisji<sup>91</sup>.

Zważywszy, że polityka bezpieczeństwa podlega zupełnie innemu reżimowi prawnemu<sup>92</sup> i jest znacznie uzależniona od państw członkowskich, wydaje się, że nie należy łączyć polityki rozwoju i bezpieczeństwa. Z jednej strony finansowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest pokrywane z innych środków, a tym samym nie ma potrzeby, by środki przeznaczone na rozwój były wykorzystywane na cele bezpieczeństwa. Z drugiej strony działania na rzecz rozwoju pośrednio przyczyniają się do zwiększenia światowego bezpieczeństwa. Tym samym zalecenie PE, w którym ten uznaje „powiązanie między rozwojem a bezpieczeństwem” i wskazuje, że „budżet UE przeznaczony na rozwój

---

*engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, 25.10.2007, COM (2007)643; Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, 24.05.2006, COM (2006)253 final.

<sup>90</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności (Dz.Urz. UE L 327/1 z 24.11.2006 r.).

<sup>91</sup> Commission Implementing Decision of 19.03.2012 adopting the Thematic Strategy Paper 2012—2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability, 19.03.2012, C(2012) 1649 final; Commission Implementing Decision of 20.08.2012 adopting the Multi-annual indicative Programme 2012—2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability, 20.08.2012, C(2012) 5584 final.

<sup>92</sup> Więcej J. Barcik, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne*, Bydgoszcz—Katowice 2008.



powinien zostać oddzielony od finansowania spraw związanych z bezpieczeństwem, które pozostają w gestii władz krajowych<sup>93</sup>, jest słuszne i winno zostać uwzględnione w kolejnych latach finansowania pomocy na rzecz rozwoju.

## 2.3. Żywność, energia i obszary wiejskie

Dostęp do wody, energii czy likwidacja głodu są ściśle z sobą powiązane, stanowiąc podstawowe wyzwania nie tylko dla międzynarodowej polityki na rzecz rozwoju, ale i środowiska czy zdrowia. Należy zauważyć, że niejednokrotnie rozwój w jednym obszarze, np. w energetyce, może powodować większe spustoszenie i degradację środowiska, a także negatywnie wpływać na możliwości produkcji żywności. Jednakże bez energii nie można zapewnić bezpieczeństwa żywieniowego<sup>94</sup>. Z tego też względu omówiono wszystkie obszary jednocześnie, nie uwzględniając jednak szerokich możliwości działania na ich rzecz, które są podejmowane przez wiele organizacji międzynarodowych (FAO, WTO, UNEP itp.), ale możliwe do realizacji działania w ramach polityki na rzecz rozwoju.

### 2.3.1. Środowisko

Zmiany klimatyczne spowodowane degradacją środowiska przyczyniają się do ubóstwa<sup>95</sup> i stanowią część działań na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>96</sup>. Mimo licznych konwencji<sup>97</sup> i szczytów klimatycznych, wieloletnie działania na rzecz ochrony środowiska od lat nie przyniosły przewidywanych rezulta-

<sup>93</sup> Rezolucja PE w sprawie programu działań na rzecz zmian, pkt 23.

<sup>94</sup> Więcej o zależnościach R.B. Larson, *Reconciling energy and food security*, 48 „University of Richmond Law Review” 2013—2014, vol. 48, s. 929—958.

<sup>95</sup> Zob. General Assembly, ONZ, Tenth session, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, 15 January 2009 (A/HRC/10/61).

<sup>96</sup> UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development, 20 April 2005 (E/CN.4/RES/2005/60).

<sup>97</sup> Na przykład: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 25.06.1998; NAFTA agreement on Environmental Cooperation z 3.10.1993; jak również deklaracja sztokholmska dotycząca naturalnego środowiska człowieka, uchwała Konferencji Narodów Zjednoczonych z dn. 4.06.1972 r. (A/CONF.48/14/Rev. 1 and Corr. 1); the United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, 3—14 June 1992, (A/CONF.151/26/Rev. 1, vol. I and Corr. 1); Agenda 21 (ibidem, aneks II), przyjęta 14 czerwca 1992 r.

tów<sup>98</sup>. W ramach polityki rozwojowej do agendy milenijnej włączono cel 7., który ma zapewnić stan równowagi ekologicznej środowiska, w tym: włączenie do polityki i programów działania każdego kraju zasad zrównoważonego rozwoju oraz zahamowanie utraty zasobów środowiska naturalnego, zmniejszenie do 2015 r. o połowę liczby ludzi niemających dostępu do wody zdatnej do picia i do urządzeń sanitarnych oraz doprowadzenie do 2020 r. do znacznej poprawy warunków życia co najmniej 100 mln ludzi mieszkających w slumsach. W konsensusie europejskim z 2005 r. UE zobowiązała się, że będzie wspierać starania czynione przez jej kraje partnerskie na rzecz włączenia do problematyki rozwojowej zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym oraz pomoże w zwiększaniu ich zdolności do wdrażania wielostronnych umów o środowisku naturalnym<sup>99</sup>. Szczegółowo kwestie działań w zakresie ochrony środowiska regulują konkluzje Rady Unii Europejskiej<sup>100</sup> oraz dokumenty i strategie KE<sup>101</sup>. W konkluzjach Rady z 2009 r. wskazano między innymi: „potrzebę wzmocnienia w krajach partnerskich odpowiedzialności za wszystkie wymiary problematyki środowiskowej, wspieranie uwzględniania problematyki środowiskowej w krajowych strategiach rozwoju, w szczególności w strategiach zmniejszania ubóstwa, [...] ujednolicenie i skoordynowanie podejść do uwzględniania problematyki środowiskowej, promowanie zrównoważonego rozwoju oraz dostrzeżenie, że w celu osiągnięcia ogólnych celów w zakresie rozwoju w strategiach zmniejszania ubóstwa i innego rodzaju planach na rzecz rozwoju w krajach partnerskich należy odpowiednio uwzględniać cele wielostronnych porozumień w dziedzinie środowiska” (pkt 5). Po raz kolejny można postawić pytanie o priorytet i cele, a tym samym czy programy na rzecz ochrony środowiska należy uwzględniać w ramach działań na rzecz likwidacji ubóstwa, jak to zostało wskazane, czy może odwrotnie — to działania na

<sup>98</sup> F. Francioni, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, „The European Journal of International Law” 2010, vol. 21, no. 1, s. 41—55; A. Boyle, *Human Rights and the Environment: A Reassessment*, 18 „Fordham Environmental Law Review” 2010, vol. 18, s. 471—511; Human Rights Council Resolution, Human rights and the environment, 20.03.2012 (A/HRC/19/L8/Rev. 1).

<sup>99</sup> Punkt 75: „Wspólnota zwróci szczególną uwagę na inicjatywy zapewniające zrównoważone zarządzanie i ochronę zasobów naturalnych, w tym traktowanych jak źródło dochodów, jako sposób zapewnienia i zwiększenia liczby miejsc pracy, środków utrzymania na terenach wiejskich oraz towarów i usług związanych ze środowiskiem”.

<sup>100</sup> Konkluzje Rady z 25 czerwca 2009 r. w sprawie uwzględniania problematyki środowiskowej we współpracy na rzecz rozwoju (dok. 11 474/09).

<sup>101</sup> European Commission, *Environment and Natural Resources Thematic Programme*, 2011—2013 Strategy Paper & Multiannual Indicative Programme, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/enrt\\_p\\_strategy\\_paper\\_2011-2013.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/enrt_p_strategy_paper_2011-2013.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.]; Communication from the Commission to the Council and The European Parliament, *EU Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries*, 23.02.2009, COM (2009)84 final; Dokument implementacyjny: Commission Staff Working Document, *Implementation Plan of the EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries 2011—2014*, Brussels, 16.02.2011, SEC(2011) 215.

rzecz ochrony środowiska powinny ujmować priorytety działań na rzecz likwidacji ubóstwa. Traktowanie w aktach prawnych rozwoju i likwidacji ubóstwa jako synonimów powoduje faktyczne podporządkowanie działań na rzecz likwidacji ubóstwa każdej innej polityce. Tym samym zupełnie zapomina się, że w sytuacji ubóstwa, mówiąc o środowisku w kontekście „rozwoju”, ale w znaczeniu art. 208 TFUE, i likwidacji ubóstwa mówimy o prawie do wody, dostępie do sanitariatów czy głodzie, a nie np. o redukcji emisji spalin, która zupełnie nie dotyczy państw rozwijających się, niemających rozwiniętego przemysłu. To te aspekty powinny być pod szczególną ochroną<sup>102</sup>. Niemniej jednak w latach 2007—2013 działania na rzecz poprawy środowiska były finansowane z instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, instrumentów polityki sąsiedzkiej oraz w zakresie programów tematycznych w ramach poszczególnych obszarów geograficznych i poszczególnych obszarów pomocy, jak np. dostępu do wody czy rozwoju obszarów wiejskich<sup>103</sup>.

### 2.3.2. Dostęp do wody

Jednym z celów pośrednich celu 7. MCR jest zmniejszenie do 2015 r. o połowę liczby ludzi niemających dostępu do wody zdatnej do picia i do urządzeń sanitarnych. Choć w 2010 r. cel dotyczący wody pitnej został osiągnięty<sup>104</sup>, w przypadku państw Afryki subsaharyjskiej nie tylko nie został on zrealizowany, lecz w niektórych regionach współczynnik dostępu do wody pitnej był wręcz niższy niż w latach 90. minionego wieku<sup>105</sup>. Nadal też nie osiągnięto celu, jakim jest poprawa dostępu do urządzeń sanitarnych, jak bowiem wskazują statystyki, ponad dwa i pół miliarda ludzi na świecie nie ma dostępu do toalety. Mimo że UE przeznacza średnio 40 mln euro rocznie na te cele, między innymi w ramach programu *European Water Initiative*<sup>106</sup>, działania te wydają

<sup>102</sup> Zob. P. Thielbörger, *The Human Right to Water Versus Investor Rights: Double-Dilemma or Pseudo-Conflict?*, In: *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Eds. P.M. Dupuy, F. Francioni, E.U. Petersmann, OUP 2009.

<sup>103</sup> Przykładem jest program tematyczny *Environment and Sustainable Management of Natural Resources including Energy* (ENRTP), w ramach którego w latach 2007—2010 przekazano 470 mln euro na rzecz integracji polityki rozwojowej z ochroną środowiska.

<sup>104</sup> Więcej o realizacji tego celu MCR: UNICEF, WHO, *Progress on Drinking Water and Sanitation*, Update. Report, New York 2012.

<sup>105</sup> Ibidem, s. 6. Zupełnie odmienna sytuacja jest w państwach azjatyckich, których ogólny rozwój niewątpliwie przyczynił się do poprawy dostępu do wody pitnej.

<sup>106</sup> W ramach którego powołano m.in. *Water Facility* dla państw AKP i przekazano ponad 700 mln euro dla tego regionu, <http://www.euwi.net/> [Dostęp: 28.12.2015 r.]. Zob. konkluzje Rady do spraw Środowiska z 21 czerwca 2012 r. w sprawie ochrony wodnych zasobów i zintegrowanej zrównoważonej gospodarki wodnej w Unii i poza nią (3 103. spotkanie).

się niewystarczające. TO, w sprawozdaniu specjalnym nr 13/2012 dotyczącym realizacji projektów w zakresie pomocy rozwojowej na rzecz dostępu do wody w Afryce subsaharyjskiej, stwierdził, że „w przypadku większości projektów rezultaty i korzyści nie będą trwałe w perspektywie średnio- i długoterminowej, o ile nie zostanie zapewnione finansowanie ze źródeł innych niż opłaty. Przeszkodą mogą być także uchybienia instytucjonalne (słaba zdolność operatorów w zakresie eksploatacji zainstalowanych urządzeń)”<sup>107</sup>.

Sytuacja nie tylko Afryki pokazuje, że rozwiązania dla tego regionu powinny stanowić priorytetowe działanie w tym obszarze<sup>108</sup>. Nie należy jednak zapominać, że dostęp do wody to również obszar działań na rzecz praw człowieka<sup>109</sup> czy pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych. Z tego też względu należałoby się zastanowić, na jakich konkretnie obszarach powinny koncentrować się programy polityki rozwojowej, by nie powielaly działań z zakresu pozostałych polityk i przyczyniały się do długotrwałych rezultatów. Przykładem mogą tu być działania na rzecz kształcenia zarządzania gospodarką wodną dla całego regionu. Pojedyncze akcje powodują niejednokrotnie, że wybudowany zbiornik na wodę, studnie itp. w wyniku niewłaściwego użytkowania czy innych działań ulegają uszkodzeniu<sup>110</sup>. Co więcej, nie można nie zauważyć, że w tym obszarze niezbędne jest poszukiwanie rozwiązań w konsultacji z daną społecznością. Rozwiązania narzucane odgórnie, nieuwzględniające specyfiki terenu niejednokrotnie okazywały się zupełną porażką. Przykładem są budowane tamy, które w niejednym obszarze przyniosły bardzo negatywne konsekwencje<sup>111</sup>. Z tego względu bez indywidualnego podejścia, z poszanowaniem dla środowiska i uwzględnieniem potrzeb danej społeczności, nie można utworzyć zrównoważonej gospodarki wodnej i zapewnić powszechnego dostępu do wody<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 13/2012, *Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki subsaharyjskiej*, s. 6.

<sup>108</sup> Więcej J. Reiblich, Ch.A. Klein, *Climate Change and Water Transfers*, 41 „Pepperdine Law Review” 2014, vol. 3, s. 439—508.

<sup>109</sup> Więcej H. Tremblay, *A Clash of Paradigms in the Water Sector? Tensions and Synergies Between Integrated Water Resources Management and the Human Rights- Based Approach to Development*, „Natural Resources Journal” 2011, vol. 52, no. 2, s. 307—356.

<sup>110</sup> Zob. np. *Studnie PAH zniszczone. Izrael się tłumaczy*, Polskie Radio, 14.02.2012 r., <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/538767,Studnie-PAH-zniszczone-Izrael-sie-tlumaczy> [Dostęp: 20.04.2015 r.].

<sup>111</sup> Oceniając efekty budowy tam w Amazonii, stwierdzono, że „pomogą one uratować światu swoje płuca kosztem zatkania tętnic”. J. Piper, C. Wire, *Charting a Course for Brazil's Rivers and Hydropower*, „Scientific American” (19.01.2012), <http://www.scientificamerican.com/article/charting-course-brazil-hydropower/> [Dostęp: 30.04.2015 r.].

<sup>112</sup> Więcej o światowej gospodarce wodnej R. Khooshie Lal Panjab, *Not a drop to spare: the global water crisis of the Twenty-first century*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 2014, vol. 2, no. 2, s. 277—424.

### 2.3.3. Walka z głodem, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

Według szacunkowych danych FAO, ok. 868 mln ludzi (12,5% populacji świata) nie spożywa tylu kalorii, aby zaspokoić minimalne dzienne potrzeby pokarmowe. Dodatkowo 2 mld ludzi na całym świecie brakuje jednego lub więcej mikroelementu, a 26% dzieci cierpi (odbiegając od wagi i wzrostu) z powodu niedożywienia<sup>113</sup>. W latach 2008–2012 Unia przeznaczyła 1 mld euro na zapewnienie bezpieczeństwa żywieniowego. W 2012 r. ukazał się raport KE na temat realizacji projektu z implementacji programu dotyczącego kwestii żywności<sup>114</sup>. W tym samym roku KE wydała komunikat dotyczący pomocy biednym społecznościom w zapewnieniu bezpieczeństwa żywieniowego w kryzysach, który miał być odpowiedzią na problemy, jakie ukazały kryzys finansowy i klęska głodu w Afryce w 2009 r.<sup>115</sup> Zwrócono uwagę na kryzys, w wyniku którego ok. 30 mln ludzi cierpiało z powodu głodu, i wymieniono 10 kroków, które miałyby zapewnić bezpieczeństwo żywieniowe<sup>116</sup>. Jak wskazuje FAO w raporcie z 2012 r., inwestycje w rolnictwo są jedną z najbardziej efektywnych strategii redukcji ubóstwa i głodu, a rolnicy powinni znajdować się w centrum każdej strategii na rzecz inwestycji w tym sektorze<sup>117</sup>. Dodano jednak, że bez odpowiednich uwarunkowań, na które oddziałują takie czynniki, jak: złe zarządzanie, brak rządów prawa, korupcja, brak dostępu do sądu, podatki, brak infrastruktury oraz usług publicznych na obszarach wiejskich itp., rolnicy nie będą mogli odpowiednio inwestować w ten obszar. Pokazuje to, jak kompleksowym zagadnieniem jest problem głodu. Jednocześnie zaś należy się zastanowić, jakie działania na rzecz rozwoju mogą przynieść najbardziej efektywne i skuteczne rezultaty.

Polityka rozwojowa UE w zakresie obszarów wiejskich opiera się na dokumencie KE z 2002 r.<sup>118</sup> Przedstawia on 6 obszarów działań z celu zmniejszenia

<sup>113</sup> FAO, *The state of food and agriculture, Food systems for better nutrition*, Report 2013, <http://www.fao.org/docrep/018/i3301e/i3301e.pdf> [Dostęp: 20.04.2015 r.].

<sup>114</sup> Report from the Commission to the Council, The European Parliament, *Final Report on the implementation of the EU Food Facility*, Brussels, 11.04.2013, COM (2013)194.

<sup>115</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, *The EU Approach to Resilience: Learning From Food Security Crises*, 3.10.2012, COM (2012)586.

<sup>116</sup> Rozwinięciem komunikatu jest Strategia Komisji Europejskiej na lata 2011–2013: *Food Security Thematic Programme Thematic Strategy Paper (Update) and Multiannual Indicative Programme 2011–2013*, Brussels, 21 December 2010 (C/2010/9263).

<sup>117</sup> FAO, *The state of food and agriculture, Investing in agriculture for a better future*, Report, 2012, s. xiii, <http://www.fao.org/docrep/017/i3028e/i3028e.pdf> [Dostęp: 20.04.2015 r.].

<sup>118</sup> Communication from the Commission, *Fighting Rural Poverty, European Community policy and approach to rural development and sustainable natural resources management in developing countries*, 25.07.2002, COM (2002)429.

ubóstwa, zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego oraz ochrony zasobów naturalnych<sup>119</sup>. Politykę tę odzwierciedla pkt 83 konsensusu europejskiego, w którym stwierdzono, że rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich są kluczowymi czynnikami wzrostu i zmniejszania ubóstwa. Wspólnota zobowiązała się, że będzie wspierała „prowadzoną przez kraj, opartą na uczestnictwie, zdecentralizowaną i zrównoważoną w kontekście środowiska naturalnego rozwój przestrzenny, mający na celu włączenie odbiorców w określanie celów inwestycyjnych oraz zarządzanie zasobami tak, by wspierać powstawanie miejscowych ośrodków rozwoju przy poszanowaniu możliwości ekosystemów”. W zakresie rolnictwa Wspólnota będzie się skupiać na dostępie do zasobów (grunty, woda, finanse), zrównoważonej intensyfikacji produkcji, konkurencyjności na rynkach regionalnych i międzynarodowych oraz zarządzaniu ryzykiem (pkt 85). Polityka na rzecz rozwoju obszarów wiejskich<sup>120</sup> została potwierdzona w kolejnych dokumentach, w tym w rozporządzeniu Rady<sup>121</sup>, strategii UE na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki z 2005 r.<sup>122</sup>, czy konkluzjach KE<sup>123</sup>, a efekty działań na rzecz zażegnania kryzysu żywnościowego na świecie, na który w trakcie szczytu G8 w lipcu 2008 r. UE przeznaczyła 1 mld euro, przedstawiono w raporcie KE z 2013 r.<sup>124</sup>

Jak wynika z analizy strategii rozwoju poszczególnych państw<sup>125</sup>, rozwój ich obszarów wiejskich w większości jest (podobnie jak infrastruktura) działaniem

<sup>119</sup> Na 6 celów składają się: wspieranie gospodarki, zapewnienie dostępu do ziemi, rynku i usług, edukacja i szkolenia, zrównoważone użytkowania naturalnych zasobów, zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, budowa bardziej efektywnych, przejrzystych i zdecentralizowanych instytucji.

<sup>120</sup> Ewaluacja tych działań została przedstawiona w: ADE, Evaluation thématique Développement rural et agricole, Rapport Final Volume I — Rapport principal, Juillet 2007, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2007/1088\\_vol1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2007/1088_vol1_fr.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>121</sup> Council Regulation (EC) No. 1698/2005, of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), (Dz.Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.).

<sup>122</sup> Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee, *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*, 12.10.2005, COM (2005)489.

<sup>123</sup> Communication from The Commission to The Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Towards a coherent strategy for a European Agricultural Research Agenda*, 15.12.2008, COM (2008)862.

<sup>124</sup> European Commission, *Final Report on the implementation of the EU Food Facility*, Brussels, 11.04.2013, COM (2013)194.

<sup>125</sup> Na przykład Kenii: Republic of Kenya — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013, Malawi: Malawi — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013, Etiopii: Ethiopia — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013.



priorytetowym. Mimo intensyfikacji działań w tym obszarze, nadal 70% ludności wiejskiej żyje w ubóstwie<sup>126</sup>. Może to świadczyć o tym, że zastosowane metody były błędne. Większość projektów polegała na zwiększeniu wydajności produkcji rolnej opartej na konwencjonalnych paliwach kopalnych uzależnionych od produkcji przemysłowej. Jest to podstawowy błąd, zważywszy na fakt, że w taki sposób 1/3 żywności do spożycia jest wyrzucana ze względu na brak infrastruktury wiejskiej i dostępu do rynków (przede wszystkim w krajach ubogich). Inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich (jak budowa dróg i magazynów) pozwalają, co prawda, na ograniczenie strat żywności po zbiorach, jednakże bezpieczeństwo żywieniowe poprawi się jedynie wtedy, gdy zostanie zwiększony dostęp do żywności lokalnej w następstwie wzrostu dochodów i podniesienia jakości życia drobnych rolników<sup>127</sup>. Co więcej, już w programie działań na rzecz zmian w 2011 r. zauważono, że UE powinna inwestować w infrastrukturę tylko w przypadkach, gdy sektor prywatny nie może tego zrobić na warunkach komercyjnych. Tym samym, mimo że wydaje się, że duże i szybkie inwestycje powinny mieć bezpośrednie przełożenie na rozwój, praktyka pokazuje, że są niewystarczające. W raporcie ONZ wskazano, że inwestycje zwiększające produkcję żywności nie spowodują znaczącego postępu w walce z głodem i niedożywieniem, jeśli nie będą prowadzić do zwiększenia dochodów i lepszych warunków życia najuboższych, a szczególnie drobnych rolników. Jednocześnie zauważono, że nastawienie na krótkoterminowe zyski może spowodować długoterminowe straty, jeżeli będzie dochodzić do dalszej degradacji ekosystemów. Wydawanie pieniędzy na rolnictwo nie będzie wystarczające, jeśli nie podejmiemy się działań, które ułatwiają przejście na niskoemisyjne, naturalne rolnictwo, z którego czerpią korzyści najbiedniejsi rolnicy<sup>128</sup>. W przeciwnym bowiem razie rozwój rolnictwa spowoduje jedynie zwiększenie migracji rolników do miejskich slumsów, a tym samym nie nastąpi faktyczny rozwój ludzki.

### 2.3.4. Energia

Na negatywną sytuację obszarów wiejskich ma wpływ fakt, że ok. 2 mld ludzi nie ma dostępu do elektryczności, a 3 mld korzystają z tzw. brudnych

<sup>126</sup> Więcej *Food and Agriculture: The Future of Sustainability, The Sustainable Development in the 21st century (SD21) Report for Rio+20*, Eds. D. Giovannucci, S.J. Scheer, J.C. Milder et al., New York 2012, s. 6.

<sup>127</sup> C.G. Gonzalez, *World poverty and food insecurity*, „Penn State Journal of Law & International Affairs” 2015, vol. 3, no. 2, s. 78.

<sup>128</sup> U.N. Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade And Environment Review, Wake Up Before It's Too Late: Make Agriculture Truly Sustainable Now For Food Security In A Changing Climate*, 2013, s. 34, [http://unctad.org/en/publicationslibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/publicationslibrary/ditcted2012d3_en.pdf) [Dostęp: 20.04.2015 r.].

paliw, jak drewno opałowe czy odchody zwierząt, gotując pożywienie i ogrzewając mieszkania. W Liberii zaledwie 2% populacji ma dostęp do elektryczności, a w Tanzanii 50% firm z uwagi na brak prądu ma problemy z produkcją. Przeciętny Amerykanin wykorzystuje ok. 50 razy więcej mocy niż mieszkaniec Bangladeszu i ok. 100 razy więcej energii niż średnia określona dla Nigerii. Około 85% osób bez dostępu do energii elektrycznej mieszka na obszarach wiejskich, daleko od jakiejkolwiek infrastruktury<sup>129</sup>. W MCR nie ma wzmianki o potrzebie dostępu do energii. Jest to o tyle zaskakujące, że jest to jeden z podstawowych czynników wpływających na rozwój przemysłu, a co za tym idzie — wzrost PKB. PKB jest z kolei jednym z elementów (obok edukacji i zdrowia) wpływających na wzrost wskaźnika rozwoju społecznego (HDI). Rozwój przemysłu z uwagi na nowe inwestycje jest oczywiście uzależniony od wielu innych czynników, jak: regulacje prawne, korupcja czy wykształcenie. Nie można jednak zaprzeczyć, że bez prądu funkcjonowanie jakiegokolwiek zakładu pracy jest praktycznie niemożliwe.

Organizacja Narodów Zjednoczonych dopiero w 2012 r. zainicjowała program *Zrównoważona energia dla wszystkich*, który ma na celu zapewnienie uniwersalnego dostępu do nowoczesnych usług energetycznych przed 2030 r.<sup>130</sup> W odpowiedzi w 2012 r. KE zaproponowała program *Energising Development*, który ma umożliwić dostęp do zrównoważonej energii 500 mln ludzi w krajach rozwijających się do 2030 r. Są to działania spójne z programem działań na rzecz zmian z 2011 r., w którym wskazano potrzebę pracy na rzecz zrównoważonego rolnictwa i energii, stwierdzając, że UE powinna „zaproponować technologię i wiedzę fachową, a także środki na finansowanie rozwoju, i skoncentrować się na trzech głównych wyzwaniach: niestabilności cen i bezpieczeństwa energetycznym; zmianie klimatu, w tym kwestii dostępu do technologii niskoemisyjnych, i dostępu do bezpiecznych, przystępnych cenowo, czystych i zrównoważonych usług energetycznych”<sup>131</sup>. Przewodniczący Komisji Europejskiej w trakcie *UE Sustainable Energy for All Summit 2012* podkreślił, że związek między energią a rozwojem ma fundamentalne znaczenie. Bez dostępu do energii po prostu nie będzie możliwa realizacja MCR<sup>132</sup>. O ile nie ma wątpliwości, że działania na rzecz energii są kluczowe dla rozwoju, o tyle wątpli-

<sup>129</sup> M.D. Bazilian, *Provide Energy to Fight Poverty*, Foreign Affairs, March/April 2015, s. 133.

<sup>130</sup> Więcej UN Sustainable Energy for All, <http://www.se4all.org/> [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>131</sup> Zob. powołany program *Technical Assistance Facility* (TAF), European Commission, The European Union's Technical Assistance Facility (TAF) for the Sustainable Energy for All (SE4ALL) Delivering results in the Decade of Sustainable Energy for All, 15.07.2015; ulotka o programie: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/leaflet-taf-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/leaflet-taf-2015_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].

<sup>132</sup> J. Manuel D. Barroso, *Empowering the world: Can Europe bring an end to energy poverty in our lifetime?*, SPEECH/12/262, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-262\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-262_en.htm) [Dostęp: 30.04.2015 r.].

wości mogą pojawić się, jeśli chodzi o sformułowanie „powszechny dostęp do zrównoważonej energii”. Dzisiaj nawet w państwach rozwiniętych dostęp do energii zrównoważonej jest bardzo ograniczony; dominuje albo energia jądrowa, albo kopalna. Wynika to między innymi z ceny energii odnawialnej, która jest wyższa. Wiąże się bowiem z nowoczesną technologią, która wymaga specjalistycznej wiedzy, nowoczesnych części zamiennych czy chociażby opłat za patenty. To wszystko sprawia, że dostarczanie w ramach projektów rozwojowych „zrównoważonej energii” do państw rozwijających się może (choć oczywiście nie musi) ograniczać się do sprzedaży, montażu bądź obsługi drogiej technologii produkowanej w państwach rozwiniętych. I nie tylko może nie mieć większego przełożenia na likwidację ubóstwa, ale na wiele lat ograniczyć możliwość rozwoju energetyki w państwach rozwijających się. Z tego też względu należy bardzo ostrożnie rozważać możliwości i zagrożenia płynące z różnych źródeł energii w państwach najbiedniejszych. Z kolei państwa rozwinięte, podejmując programy na rzecz dostępu do energii i ustanawiając proporcje środków przeznaczanych na „zrównoważoną energię”, powinny brać pod uwagę proporcje własnego zużycia energii odnawialnej i konwencjonalnej.

Należy zauważyć, że brak bezpieczeństwa żywnościowego jest spowodowany ubóstwem, a nie niedoborem żywności<sup>133</sup>. Niemożność wyprodukowania czy też zakupu żywności jest spowodowana brakiem możliwości posiadania ziemi na własność, brakiem pracy<sup>134</sup> czy niewystarczającymi środkami na zakup żywności<sup>135</sup>. Tak więc, wbrew popularnemu przekonaniu, że należy zwiększyć produkcję żywności, stosując innowacje technologiczne, w ten sposób nie można rozwiązać problemu braku bezpieczeństwa żywnościowego. Głód nie skończy się, jeśli nie zostanie zmniejszona nierówność społeczna i gospodarcza<sup>136</sup>. Problem głodu jest problemem złożonym, którym w sytuacjach klęsk zajmuje się pomoc humanitarna. Za dopłaty do rolnictwa, cła i inne opłaty, niejednokrotnie utrudniające dostęp do żywności mieszkańcom państw rozwijających się, odpowiada unijna polityka handlowa, natomiast wyjałowienie gruntów spowodowane zmianami klimatycznymi to wynik nieudolnych działań na rzecz ochrony środowiska. Bez kompleksowych działań i spójności w tych obszarach nie można zrealizować zobowiązań wynikających z polityki współpracy na rzecz rozwoju.

<sup>133</sup> Zob. A. Sen, *Poverty And Famines: An Essay On Entitlement And Deprivation*, Oxford 1990.

<sup>134</sup> T.P. Stewart, S. Manaker Bell, *Global Hunger and the World Trade Organization: How The International Trade Rules Address Food Security*, „Penn State Journal of Law & International Affairs” 2015, vol. 3, no. 2, s. 119.

<sup>135</sup> Przeciętna rodzina w państwie rozwijającym się wydaje od 1/2 do 2/3 miesięcznych dochodów na żywność. Zob. J.W. Mellor, *The role of agriculture in Development*, „Transnational Law & Contemporary Problems” 1991, vol. 1, s. 315 i nast.

<sup>136</sup> Zob. R.M. Bratspies, *Food, Technology and Hunger*, 8 L, „Culture & The Human” 2012, vol. 1, s. 9—13.

Co więcej, bez podporządkowania pozostałych polityk polityce na rzecz rozwoju działania na rzecz likwidacji ubóstwa będą bezproduktywne.

### 3. Podsumowanie

Dla analizowanego zagadnienia najistotniejsze wydaje się odpolitycznienie udzielania pomocy. Uniezależnienie pomocy rozwojowej od polityki zagranicznej powinno mieć miejsce w aspekcie geograficznej alokacji pomocy, która powinna koncentrować się na państwach najuboższych z dużym odsetkiem osób żyjących w ubóstwie, a nie zmieniać się przy okazji każdej zmiany geopolitycznej. Ponadto działania na rzecz pomocy rozwojowej powinny być bardziej spójne i koncentrować się na podstawowych aspektach, jak zdrowie czy edukacja. W przypadku edukacji nie należy jednak ograniczać się do edukacji na poziomie podstawowym, ale wspierać też rozwój szkolnictwa wyższego i zawodowego.

Decentralizacja wydaje się niezwykle istotna z perspektywy rozwoju, alokacji dóbr, bezpieczeństwa żywnościowego itp. Z tego też względu to decentralizacja, a nie demokratyzacja powinna stanowić obszar działań na rzecz polityki rozwojowej.

Ogólne działania na rzecz przestrzegania praw człowieka należy oddzielić od działań na rzecz praw człowieka, które w szczególny sposób mają wpływ na rozwój. Powinny istnieć dwie niezależne strategie promocji praw człowieka w ramach poszczególnych instrumentów finansowych.

Faktyczny rozwój wymaga dostępu do energii i to zarówno odnawialnej, jak i nieodnawialnej. Wynika to z faktu, że głównie przemysł wpływa na wzrost PKB, a co za tym idzie, stanowi trzeci z czynników wpływających na wzrost wskaźnika rozwoju społecznego, bezpośrednio przyczyniający się do likwidacji ubóstwa.

W ramach unijnej polityki rozwojowej należałoby utworzyć jeden kompletny dokument, regulujący obszary geograficzne i tematyczne pomocy, jak również zasady ich doboru, zmiany, podziału środków itp. Obecna wielość dokumentów i aktów prawnych powoduje, że trudno znaleźć regulacje nadrzędne mające zastosowanie w danej sytuacji.



## Wnioski końcowe

Podsumowując analizę unijnej polityki współpracy na rzecz rozwoju, należy wskazać, że na przestrzeni ostatnich dekad doszło do znacznego jej przekształcenia. Począwszy od globalnych koncepcji ekonomicznych, wykształconych w latach 50. minionego wieku, pomoc rozwojowa coraz bardziej przekształca się w działania na rzecz dobrobytu jednostki. Współcześnie wydaje się, że w ramach polityki na rzecz rozwoju istotne jest znalezienie konsensusu między rozwojem społecznym a ochroną środowiska, na którą zwracają uwagę zwolennicy koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jedynie zachowanie odpowiednich proporcji w ramach „zrównoważonego rozwoju ludzkiego” umożliwi rozwój jednostki, z jednoczesnym poszanowaniem jej środowiska.

Ponadto na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wykształciło się prawo do rozwoju, jak również prawne podstawy pomocy rozwojowej. Być może warto rozważyć ustanowienie nowego prawa lub też wolności *erga omnes* — wolności od ubóstwa. Traktowanie prawa do rozwoju, które dotyczy także mieszkańców państw bogatych, na równi z ubóstwem, rozumianym jako życie za 1,25 dolara dziennie, wydaje się niesłuszne. Wolność od ubóstwa powinna zostać uregulowana niezależnie, np. w deklaracji lub wiążącej konwencji na rzecz wolności od ubóstwa, która mogłaby stanowić podstawę wykształcenia obowiązku pomocy zmierzającej do likwidacji ubóstwa w skali globalnej.

Bardzo ważne jest wytworzenie się jednego celu współpracy na rzecz rozwoju i fakt koncentracji pomocy na rzecz rozwoju na likwidacji ubóstwa. Zagroženiem wydają się próby rozszerzania celów czy też zastępowania celów obszarami działań, jak to ma miejsce w przypadku likwidacji ubóstwa, a także coraz częstsze poszerzanie obszarów działań i koncentrowania pomocy rozwojowej na prawach człowieka, bezpieczeństwie itp. Tym samym należy zachować nadrzędność celu, jakim jest likwidacja ubóstwa, a wszelkie inne cele pośrednie i działania oceniać w kontekście jego realizacji.

Unia Europejska posiada bardzo bogate doświadczenie współpracy na rzecz rozwoju. Nie można jednak nie zauważyć, że efekty podejmowanych działań



były dotychczas bardzo ograniczone, co potwierdza sytuacja gospodarcza wielu państw Afryki, z którymi UE współpracuje od lat. Przyczyną może być nie-spójna regulacja prawna w zakresie kompetencji instytucji i organów, procedur stanowienia prawa, hierarchii aktów prawnych itp. Nie można bowiem zaprzeczyć, że regulacje prawne w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju nie są przejrzyste. Uniemożliwia to w pełni efektywną realizację pomocy rozwojowej i działań na rzecz likwidacji ubóstwa, czyli realizacji celów wskazanych w art. 3 i art. 21 TUE, a także w art. 208 TFUE. Z tego też względu istotne wydaje się przyłączenie się UE do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju i wskazanie celu podstawowego, jakim jest likwidacja ubóstwa, jak również debata na temat efektywności polityki rozwojowej. Jednak bez dalszej reformy całego systemu działania te będą miały jedynie połowiczne znaczenie.

Wskazanie podstawowego celu — eliminacji ubóstwa — unijnej polityki rozwojowej jest kluczowe dla działań UE. Z racji umiejscowienia go zarówno w celach UE, jak i polityki zagranicznej UE oraz szczegółowo w art. 208 TFUE eliminacja ubóstwa wydaje się celem niezależnym, nawet w stosunku do celów polityki zagranicznej. Świadczy o tym nie tylko jego miejsce, ale również fakt, że rozwój przyczynia się do realizacji pozostałych celów polityki zagranicznej, w tym najistotniejszego, jakim jest zagwarantowanie pokoju. Nie należy zatem upolityczniać działań w zakresie eliminacji ubóstwa. Ponadto wydaje się, że polityka rozwojowa *sensu stricto* powinna być wzmocniona, np. przez przyjęcie wiążących regulacji w tym obszarze. Jednocześnie polityka zagraniczna, w obszarze której UE ma słabsze możliwości działania, w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju powinna być z nią spójna i faktycznie brać pod uwagę politykę na rzecz likwidacji ubóstwa w relacjach z państwami rozwijającymi się.

Jeśli chodzi o spójność celów unijnej polityki na rzecz rozwoju, to należy zauważyć, że w poszczególnych dokumentach co do zasady cele pośrednie są spójne z celem nadrzędnym, jakim jest likwidacja ubóstwa. Niemniej jednak przez połączenie ich z polityką zagraniczną może dojść, a częściowo już dochodzi (np. działania w ramach polityki sąsiedzkiej i koncentracji na dobrym rządzeniu oraz prawach człowieka), do ich uogólnienia i zatracenia w interesach polityki zagranicznej.

Nadal dużym wyzwaniem dla polityki na rzecz rozwoju są niewłaściwe regulacje prawne w zakresie realizacji pomocy. Polityka współpracy na rzecz rozwoju została w Traktacie z Lizbony niewłaściwie sklasyfikowana. Artykuł 4 TFUE w sposób niejasny umiejscowił politykę na rzecz rozwoju między kompetencjami dzielonymi (do których teoretycznie została zaklasyfikowana) a wspierającymi (co wynikałoby z jej specyfiki wskazanej w wymienionym wcześniej artykule TFUE). Pojawiają się również zwolennicy przyłączenia jej do polityki zagranicznej, która podlega zupełnie odrębnemu statusowi prawnemu. Powoduje to konflikt interesów i spory kompetencyjne między działaniami *sensu stric-*

to w ramach polityki rozwojowej (co w przypadku UE realizuje KE) a próbą włączenia jej jako elementu do polityki zagranicznej UE, której realizacja należy do kompetencji państw członkowskich, a w ramach UE — do kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Niewłaściwa regulacja w tym aspekcie ma skutki zarówno w sferze celów i zasad, jak również kompetencji poszczególnych instytucji, mechanizmów współpracy, prawotwórstwa itp. Powoduje to, że polityka na rzecz likwidacji ubóstwa niejednokrotnie mylona jest z różnymi aspektami polityki zagranicznej, handlowej, humanitarnej czy integracyjnej. Ze względu na cel, jaki realizują, nie są one jednak tożsame z polityką rozwojową *sensu stricto* i dla efektywności działań na rzecz likwidacji ubóstwa nie należy ich łączyć czy też traktować zamiennie.

Wskutek niepełnej regulacji prawnej istniejąca struktura instytucjonalna polityki na rzecz rozwoju powoduje spory kompetencyjne oraz narusza zasady przyznanych kompetencji i lojalnej współpracy. Należałoby tym samym postulować zmianę traktatów w tym zakresie lub przyjęcie regulaminów bądź innych dokumentów uszczegóławiających tę kwestię. Ponadto powinny zostać szczegółowo uregulowane relacje pomiędzy Komisją, Radą a Wysokim Przedstawicielem. Poprawę sytuacji umożliwiłaby pełniejsza regulacja dotycząca roli Wysokiego Przedstawiciela w ramach KE, powołanie mechanizmów konsultacji w zakresie, w jakim polityka zagraniczna oddziałuje na politykę rozwojową i odwrotnie, jak również wskazanie mechanizmów współpracy Komisarza do spraw Rozwoju z Wysokim Przedstawicielem. Ważne wydaje się również powołanie Rady do spraw Rozwoju w Radzie, w której jak dotąd polityka na rzecz rozwoju podporządkowana jest Radzie do spraw Zagranicznych, której przewodzi Wysoki Przedstawiciel, będący równocześnie członkiem KE.

Polityka na rzecz rozwoju jest regulowana licznymi aktami prawnymi, głównie TUE i TFUE, wieloma dokumentami o charakterze wiążącym, *soft law*, jak i niewiążącym. Wydaje się wręcz, że aktów w zakresie polityki na rzecz rozwoju, a zwłaszcza o charakterze *soft law* jest zbyt dużo, co może powodować nieścisłości, a nawet sprzeczności. Dla spójności polityki na rzecz rozwoju istotne byłoby wprowadzenie aktów wiążących, regulujących np. obszary działań pomocy rozwojowej, jak również jej priorytety. Obecna regulacja pośrednich priorytetów i celów pomocy, w której niejednokrotnie mieszane są działania na rzecz praw człowieka, polityki sąsiedzkiej czy bezpieczeństwa, powoduje, że ulega ona zmianie w zależności od zmieniającej się polityki zagranicznej, czego przykładem jest agenda na rzecz zmian, a także działania po wiośnie arabskiej<sup>1</sup>. Wydaje się zatem, że należałoby częściej wykorzystywać mechanizmy stanowienia prawa, z możliwością regulacji współpracy na rzecz likwidacji ubóstwa

---

<sup>1</sup> A. Dandashly, *The EU and the US reaction to the Arab Spring 2011, (New) response to a changing Middle East and North Africa*, In: *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective*, Ed. I. Peters, London 2016, s. 142—162.

zwykłą procedurą stanowienia prawa, jak również podpisywania umów na podstawie art. 209 TFUE. Należałoby również jasno określić hierarchię poszczególnych aktów prawnych, a zwłaszcza aktów *soft law*, jak i tych przyjmowanych w ramach polityki zagranicznej, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na politykę współpracy na rzecz rozwoju. Nie powinno natomiast dochodzić do zbyt częstego wydawania aktów „bez przymiotnika”, jak również zmian procedur stanowienia prawa, jak ma to miejsce w przyjętej konwencji wykonawczej do umowy z Kotonu.

Odpowiednia wydaje się realizacja pomocy, a mianowicie za pomocą dwóch sposobów udzielania pomocy — pośredniego i bezpośredniego. W jednym i drugim przypadku istotną rolę odgrywa odpolitycznienie i uniezależnienie od polityki zagranicznej, a zwłaszcza w aspekcie geograficznej alokacji pomocy, która powinna koncentrować się na państwach najuboższych, z dużym odsetkiem osób żyjących w ubóstwie, a nie zmieniać się przy okazji każdej zmiany geopolitycznej. Ważne jest także, by to czynnik ludzki, a nie aspekty polityczne decydowały, któremu państwu zostanie udzielona pomoc rozwojowa. Aby całość działań UE była bardziej przejrzysta, należy utworzyć prawne kryteria kwalifikacji beneficjentów pomocy i obszarów jej świadczenia, a także czynniki decydujące o ich wyborze lub zmianie

Działania na rzecz pomocy rozwojowej powinny być bardziej spójne i koncentrować się na podstawowych aspektach, jak zdrowie czy edukacja. Jednak nawet podstawowe obszary działania, jak np. edukacja, nie powinny być ograniczane jedynie do edukacji na poziomie podstawowym, ale wspierać również rozwój szkolnictwa wyższego i zawodowego. Należy poszerzać działania, np. o dostęp do energii (zarówno odnawialnej, jak i nieodnawialnej), oraz wspierać decentralizację, która wydaje się niezwykle istotna z perspektywy rozwoju, alokacji dóbr, bezpieczeństwa żywieniowego itp. Należy się zastanowić, czy to właśnie decentralizacja, a nie demokratyzacja powinna stanowić właściwy obszar działań na rzecz polityki rozwojowej.

W stosunku do roli praw człowieka w ramach polityki na rzecz rozwoju należy stworzyć katalog praw człowieka wpływających na rozwój (np.: wolności gospodarcze, dostęp do sądu, regulacje z zakresu prawa pracy czy prawo własności) i skoncentrować działania na konkretnych prawach, które mają znaczenie dla rozwoju. Nie należy zastępować, co obecnie ma miejsce, polityki za rzecz rozwoju szeroko rozumianymi programami prawnoczułowieczymi. Zarówno bowiem w przypadku demokratyzacji, jak i przestrzegania praw człowieka istnieje duże prawdopodobieństwo, że to właśnie rozwój w największym stopniu przyczynia się do zwiększania standardów w tych obszarach.

Nie ulega wątpliwości, że sposób funkcjonowania organizacji, jaką jest UE, w tym regulacje dotyczące działania organów, stanowienia prawa itp., w istotny sposób wpływają na jakość i efektywność świadczenia pomocy rozwojowej, a także na całą politykę współpracy na rzecz rozwoju. Obecnie obowiązujące

prawo nie reguluje wszystkich obszarów tej polityki, a w wielu obszarach regulacje są niepełne, a nawet sprzeczne z sobą. Wnioskiem *de lege ferenda* będzie zatem potrzeba przyjęcia wiążącego aktu prawnego lub aktów prawnych (z uwzględnieniem ich hierarchii) regulujących zarówno aspekty materialne, jak i instytucjonalne współpracy na rzecz rozwoju. W zakresie materialnym należy jasno wskazać obszary geograficzne i tematyczne działań, jak i kryteria ich doboru i ewentualnej zmiany. W ramach regulacji prawnoinstytucjonalnych należy przyjąć regulacje bardziej spójnego funkcjonowania instytucji (Rady, KE) i Wysokiego Przedstawiciela. Wydaje się, że polityka rozwojowa powinna być przydzielona KE, z tym jednakże zastrzeżeniem, że należałoby utworzyć niezależny, międzyinstytucjonalny organ (lub poszerzyć w tej materii kompetencje TO i TSUE), odpowiedzialny za kontrolę finansową, efektywności i spójności współpracy na rzecz rozwoju. Kontrola efektywności pomocy rozwojowej nie może bowiem ograniczać się głównie do wewnętrznej kontroli stosowanej przez samą KE. Jednocześnie odpowiednie wiążące regulacje prawne powinny wprowadzić procedury konsultacji między KE a Wysokim Przedstawicielem, co ułatwi wypracowanie spójnych działań na rzecz likwidacji ubóstwa przez poszczególne instytucje. Należy również przyjąć mierzalne wskaźniki, które pozwolą skutecznie ocenić efekty podejmowanych działań i ich faktyczny wpływ na państwa rozwijające się i likwidację ubóstwa.



# Bibliografia

## Publikacje

- Adam R., Safjan M., Tizzano A., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Adamski D., *Pakt fiskalny a prawo europejskie i polska konstytucja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.
- Alht M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2005.
- Alkire S., *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*, UNDP Human Development Research Paper, no. 1, 2010, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_01.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_01.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].
- Alvi E., Mukherjee D., *The effect of education aid on primary schooling in developing countries*, In: *Handbook of the Economics of Foreign Aid*, Eds. B. Mak Arvin, B. Lew, Northampton 2015.
- A Pocket Guide to Sustainable Development Governance*, Ed. H. Stoddar, London 2011, <http://www.uncsd2012.org/content/documents/A%20Pocket%20Guide%20to%20Sustainable%20Development%20Governance.pdf> [Dostęp: 14.05.2013 r.].
- Baere G.D., Wessel R.A., *EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences*, Draft paper — presented at the conference The EU's Diplomatic System: post-Westphalia and the European External Action Service, paper presentation, Europe House, London, 19 November 2013, <http://www.utwente.nl/bms/pa/research/wessel/wesselconf11.pdf> [Dostęp: 4.03.2015 r.].
- Bagiński P., *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009.
- Bagiński P., *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r. Przewodnik dla posłów i senatorów*, Warszawa 2011.
- Bagiński P., Czaplińska K., Szczyciński J., *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Warszawa 2009.
- Bakardjieva Engelbrekt A., Mårtensson M., Oxelheim L., Persson T., *The EU's role in Fighting Global Imbalance*, Northampton 2015.
- Barcik J., *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne*, Bydgoszcz—Katowice 2008.



- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2014.
- Barcz J., *Akty delegowane i wykonawcze — pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Przewodnictwo po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony, wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, W: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001.
- Bartels L., *The Trade and Development Policy of the European Union*, „The European Journal of International Law” 2007, vol. 18, no. 4.
- Bartkowski T., Dobosiewicz Z., *Afryka a EWG*, Warszawa 1970.
- Bartoszewicz T., *Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG*, Warszawa 1977.
- Bazilian M.D., *Provide Energy to Fight Poverty*, Foreign Affairs March/April 2015.
- Bederman D.J., *The 1871 London Declaration, Rebus Sic Stantibus and a Primitivist View of the Law of Nations*, „The American Journal of International Law” 1988, vol. 82, no. 1.
- Behrman G., *The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and How America Helped Rebuild Europe*, New York 2008.
- Bergström C.F., *Comitology. Delagation of Powers in the European Union and Committee System*, Oxford 2005.
- Bielski M., *Organizacje — istota, struktury, procesy*, Łódź 1997.
- Bilal S., Rampa F., *Alternative (to) EPAs. Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU*, ECDPM Policy Management Report 11, Maastricht 2006: ECDPM, <http://ecdpm.org/publications/alternative-epas-possible-scenarios-future-acp-trade-relations-eu/> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Borkowski P., *Partnerstwo z Ameryką Łacińską*, W: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Red. S. Parzymies, Warszawa 2009.
- Boyle A., *Human Rights and the Environment: A Reassessment*, „Fordham Environmental Law Review” 2010, vol. 18.
- Bradley A., *An ACP perspective and overview of article 96 cases*, „ECDPM Discussion Paper 64D”. Maastricht 2005.
- Bratspies R.M., *Food, Technology and Hunger*, 8 L., „Culture & The Human” 2012, vol. 1.
- Brautigam D., *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford 2009.
- Bray R., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
- Broberg M., Holdgaard R., *Demarcating the Union's Development Cooperation Policy after Lisbon, Commission V. Council (Philippines PCFA)*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52.

- Browne S., *Beyond aid: from patronage to partnership*, Hants 1999.
- Bruno M., Sachs J., *Economics of worldwide stagflation*, Harvard 1985.
- Cabral L., Weinstock J., *Brazil: an emerging aid player*, ODI Briefing Paper, October 2010.
- Caputo E., Lawson A., Linde M. van der, *Methodology for Evaluation of Budget Support Operations at Country Level*, Issue paper, DRN-ADE-EC-NCG-ECORYS, 2008, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2008/1258\\_isspap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_isspap_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Caputo E., Valmarana C., Mouley S., Corm G., *Evaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008*, Brussels, DRN, 2011.
- Carbone M., *Policy Coherence and EU Development Policy*, London 2009.
- Carbone M., *Rethinking Acp-Eu Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, „Journal of International Development” 2013, no. 25.
- Carbone M., *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*, New York 2007.
- Carbone M., *The Politics Coordination in EU Development*, 12<sup>th</sup> EADI Conference, Global Governance for Sustainable Development, 2008, [http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General\\_Conference/2008/Paper\\_Carbone.pdf](http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2008/Paper_Carbone.pdf) [Dostęp: 10.04.2013 r.].
- Cassen R., *Does Aid Work? Report to and Intergovernmental Task Force*, Oxford 1994.
- Chen S., Ravallion M., *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Washington 2008.
- Chennery H.B., Strout A.M., *Foreign Assistance and Economic Development*, Part 1, „The American Economic Review” 1966, vol. 56, no. 4.
- Christiansen T., Dobbels M., *Non-legislative Rule Making after the Lisbon Treaty*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, no. 1.
- Ciamaga L., *Czy trzecia droga dla Trzeciego Świata*, Warszawa 1986.
- Cichos K., *Good local government for better governance and sustainable human development*, „Journal of Earth Science and Engineering” 2014, vol. 4, no. 4.
- Cichos K., *Wyeliminowanie ubóstwa nowym zobowiązaniem prawnomiędzynarodowym*, W: *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, Red. A. Kalisz, T. 1, Sosnowiec 2015.
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Clay E., Geddes M., Natali L., *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009.
- Cloos J., *Le traité de maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles 1994.
- Compennolle P., De Kemp A., *Tools for „Step 2: The evaluation of the impact of government strategies*, 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2008/1258\\_too\\_stp2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_too_stp2_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Cosgrove Twitchett C., *Europe and Africa: From Association to Partnership*, Farnborough 1978.

- Cremona M., *External relations of the EU and the member states: Competence, mixed agreements, international responsibility, and effects of international law*, „EUI Law Working Paper” 2006, no. 22.
- Dandashly A., *The EU and the US reaction to the Arab Spring 2011, (New) response to a changing Middle East and North Africa*, In: *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective*, Ed. I. Peters, London 2016.
- Dearden S., Salama C.M., *The New EU ACP Partnership Agreement*, „Journal of International Development” 2002, no. 14.
- De Kemp A., Faust J., Leiderer S., *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia*, Bonn—the Hague—Stockholm, BMZ—Ministry of Foreign Affairs—Sida, 2011.
- De la Harpe S., Rijken C., Roos R., *Good Governance*, 11, „Potchefstroom Electronic Law Journal” 2008, vol. 1.
- Dent C.M., *China and Africa Development Relations*, New York 2011.
- Dobrowolski M., *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (kontrola konstytucyjności treści traktatu fiskalnego)*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1.
- Dobrzański D., *Zasada solidarności. Studium z filozofii społecznej*, Poznań 2013.
- Doliwa-Klepacka A., *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa—Białystok 2014.
- Doliwa-Klepacka A., Doliwa-Klepacki Z., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009.
- Doucha T., Vanek D., *Interactions between Agricultural Policy and Multifunctionality in Czech Agriculture*, In: *The Development Dimension Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Paris, D. Dimitris, OECD, 2006.
- Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Duke S., Blockmans S., *The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, European Institute of Public Administration, 2010, [http://www.eipa.eu/files/repository/20100504120827\\_RiposteEurostep3May2010.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/20100504120827_RiposteEurostep3May2010.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Drzewicki K., *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988.
- Drzewicki K., *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10.
- Easterly W., *The Ghost of Financing Gap. Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions*, „Journal of Development Economics” 1999, vol. 60, no. 2.
- Easterly W., *The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980—1998*, Washington 2001.
- Economic Crises and Third World Agriculture*, Eds. A. Singh, H. Tabataba, Cambridge 1993.
- El-Agraa A.M., *The European Union, Economics and Politics*, Essex 2001.
- Elliott J.A., *An Introduction to Sustainable Development*, London—New York 2006.
- EU-Kommentar*, Ed. J. Schwarze, Baden-Baden 2012.

- Europejska polityka sąsiedztwa. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Red. J.M. Fiszcz, Warszawa 2012.
- Evans Chen L., *Development First, Democracy Later? Or Democracy First, Development Later? The Controversy over Development and Democracy*, <http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/chen.pdf> [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- External Economic Relation and Foreign Policy in European Union*, Eds. S. Griller, I.B. Wiedel, New York 2002.
- Farrell M., *A triumph of realism over idealism? Cooperation between the European Union and Africa*, „Journal of European Integration” 2005, vol. 3, no. 27.
- Fieldhouse D.K., *The Economics of French Empire*, „Journal of African History” 1986, vol. 27, no. 1.
- Fijałkowska M., Tworowski W., *Demokracja i rozwój w perspektywie polskich organizacji pozarządowych. Raport z badań. Grupa Zagranica*, Warszawa 2012.
- Foresti M., Higgins K., Sharma B., *Human rights and pro poor growth*, ODI, Project Briefing 2010, vol. 34.
- Francioni F., *International Human Rights in an Environmental Horizon*, „The European Journal of International Law” 2010, vol. 21.
- Freres C., *The EU and Democracy Promotion in Africa: High on Rhetoric, Low on Delivery?* In: *EU Development Policy in a Changing World: challenges for the 21st Century*, Ed. A. Mold, Amsterdam, 2007.
- Führer H., *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OCDE/GD(94)67, Paris 1994.
- Fukuda-Parr S., *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities*, „Feminist Economics” 2003, vol. 9, no. 2—3.
- Fukuda-Parr S., Hulme D., *International Norm Dynamics and the „End of Poverty”: Understanding the Millennium Development Goals*, „Global Governance” 2011, vol. 17.
- Fukuda-Parr S., Shiva Kumar A.K., *Handbook of Human Development*, New York 2009.
- Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007—2013*, Cz. 1: *Przewodnik po funduszach UE dla jednostek samorządu terytorialnego*, Red. M. Szczepański, Warszawa 2007.
- Gajda A., *Zasada pomocniczości*, W: *Ustrój Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Garcia M., Rajkumar A.S., *Achieving Better Service Delivery Through Decentralisation in Ethiopia*, Washington, World Bank, 2008.
- Giovannucci D., Scheer S.J., Milder J.C. et al., *Food and Agriculture: The Future of Sustainability, The Sustainable Development in the 21st century (SD21) Report for Rio+20*, New York 2012.
- Gomes P., *Policy Arena Reshaping An Asymmetrical Partnership: ACP-EU Relations From An ACP Perspective*, „Journal of International Development” 2013, no. 25.
- Gonzalez C.G., *World poverty and food insecurity*, „Penn State Journal of Law & International Affairs” 2015, vol. 3, no. 2.

- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Griffith S., *Changes in Easter Europe: Their Potential Implication for development countries and for research relevant to LDC policy makers*, Institute of Development Studies, October 1990.
- Grzelak A., *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, W: *Ustrój Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, T. 1, Warszawa 2010.
- Grzeszczak R., *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa — od słów do rzeczywistości*, „Zeszyty Natolińskie” 2013, nr 54.
- Guzman A.T., Meyer T.L., *International Soft Law*, „Journal of Legal Analysis” 2010, vol. 2, no. 1.
- Hadfield A., *Janus Advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement*, „European Foreign Affairs Review” 2007, vol. 12, no. 1.
- Hambura S., Muszyński M., *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002.
- Hamm A., *A Human Rights Approach to Development*, „Human Rights Quarterly” 2001, vol. 23, no. 4.
- Haq M., *The Human Development Paradigm*, In: *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Eds. S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, New Delhi 2003.
- Harasimuk D.E., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, W: *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Red. M. Muszczyński, D.E. Harasimuk, M. Kozak, Warszawa 2012.
- Hayter T., *French Aid*, London 1966.
- Heard-Lauréote K., *European Union governance: effectiveness and legitimacy in European Commission committees*, London 2010.
- Heliskoski J., *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*, Hague—London—New York 2001.
- Hillion C., Koutrakos P., *Mixed agreements revisited: the EU and its member states in the world*, Leiden 2010.
- Ho D.E., *Compliance and International Soft Law: Why Do Countries, Implement the Basic Accord?*, „Journal of International Economic Law” 2002, vol. 5, no. 3.
- Hoebink P., *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam 2010.
- Hoeven R., *Policy Coherence The Newest Fad in the International Discourse?*, In: *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Ed. P. Hoebink, Amsterdam 2010.
- Holland M., Doidge M., *Development Policy of the European Union*, New York 2012.
- Holmes R., Jones N., *Putting the social back into social protection. A Framework for understanding the linkages between economic and social risks for poverty reduction*, ODI, Background Note, August 2009.

- Hołub-Śniadach O., *Komitologia — forma kontroli nad prawotwórczą aktywnością Komisji Europejskiej*, W: *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Red. J. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015.
- Hout W., *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*, Hampshire 2007.
- Hubert S., *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, T. 3: *Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym*, Warszawa 1973.
- Huberts L.W., Maesschalck J., Jurkiewicz C.L., *Global perspectives on good governance policies and research*, In: *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Eds. L.W. Huberts, J. Maesschalck, C.L. Jurkiewicz, J. Rohr, Cheltenham 2008.
- Hull K., *Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction*, In: *Promoting Pro-Poor Growth*, EMPLOYMENT. OECD, 2009.
- Hurt S.R., *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, „Third World Quarterly” 2003, vol. 24, no. 1.
- Husain I., Diwan I., *Dealing With the Debt Crisis*, A World Bank Symposium, Washington 1989.
- International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences*, Eds. N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford 2001.
- Jakobeit C., *Economic Partnership Agreements (EPAs) with Sub-Saharan Africa*, In: *Interregionalism and the European Union, A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Eds. M. Teló, L. Fawcett, F. Ponjaert, Farnham 2015.
- James C.N.P., *International Development Agencies, Human Rights and Humane Development Projects*, „Denver Journal of International Law and Policy” 1988—1989, vol. 17, no. 67.
- Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus annus”* z 1 maja 1991 r.
- Jan Paweł II, *Encyklika „Sollicitudo rei socialis”* z 30 grudnia 1987 r.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszania państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej europejskiej polityki sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kawka I., *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011.
- Keijzer N., Lein B., Negre M., Tissi N., *ACP-EU relations beyond 2020: Exploring European perceptions. (DIE/GDI Briefing Paper)*, „German Development Institute” 2013, no. 11.



- Kelsen H., *Principles of International Law*, New Jersey 2003.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Kenig-Witkowska M.M., *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, W: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2008.
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke—New York 2014.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.
- Keynes J.M., *The Great Slump of 1930*, London 1930.
- Khooshie Lal Panjab R., *Not a drop to spare: the global water crisis of the Twenty-first century*, „Georgia Journal of International And Comparative Law” 2014, vol. 2, no. 2, s. 277—424.
- Knack S., Rahman A., *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*, „Journal of Development Economics” 2007, vol. 83, no. 1.
- Koliński A., *Konwencja z Lomé III*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 1.
- Kornberg-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010.
- Kornobis-Romanowska D., *Rola zasad ogólnych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, W: *Współczesne sądownictwo międzynarodowe*, T. 2, Red. J. Kolasa, Wrocław 2010.
- Kowalczyk S., *Solidarność jako zasada życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II. Annales*, „Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1.
- Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 296*, w: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, T. 3, Red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7.
- Kraska J., *International Law, Economic Development, and Democracy*, „Whitehead Journal of Diplomacy and International Relation” 2005, vol. 73.
- Lankosz K., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Laporte G., *What future for the ACP and the Cotonou Agreement? Preparing for the next steps in the debate*, ECDPM Briefing Note, April 2012, no. 34.
- Larson R.B., *Reconciling energy and food security*, „University of Richmond Law Review” 2014, vol. 48.
- Łatkiewicz H., *Zagadnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej EWG*, Warszawa 1979.
- Lawson A., Habas J., Keita M., Paul E., Versailles B., Murray-Zmijewski A., *Evaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003—2009*, Brussels 2011.
- Leal-Arcas R., *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs” 2001, vol. 6, no. 4.
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
- Leon XIII, *Encyklika „Rerum novarum”* z 15 maja 1891 r.

- Lightner M, O'Mara M., *The Banana Trade War*, Stanford 1999, [https://web.stanford.edu/class/e297c/trade\\_environment/wheeling/hbanana.html](https://web.stanford.edu/class/e297c/trade_environment/wheeling/hbanana.html) [Dostęp: 16.12.2015 r].
- Lloveras-Soler J.M., *The New EU Diplomacy: Learning to Add Value*, „EUI Working Papers”, RSCAS 2011, 5.
- Looney R.E., *Economic Policymaking in Mexico. Factors Underlying the 1982 Crisis*, Durham 1985.
- Lucarelli S., Manners I., *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, New York 2006.
- Lynch F., *France and the International Economy: from Vichy to the Treaty of Rome*, London 1997.
- Łacny J., *Trybunał Obrachunkowy*, W: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, T. 3: Art. 223—358, Red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Ławniczak K., *Komisja Europejska między rolą regulacyjną a polityczną*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Martenczuk B., *Cooperation with development and Other Third Countries: Elements of community foreign policy*, In: *External Economic Relation and Foreign Policy in European Union*, Eds. S. Griller, I.B. Wiedel, Wien—New York 2002.
- Mayo E., *Second World, Third World: how changes in Eastern Europe are affecting the world*, „World Development Movement Occasional Paper” 3, December 1993.
- Mbaye K., *Le droit au developpment comme au droit de l'homme*, RDH/HRJ 1972, n° 2—3.
- McGoldrick D., *International Relations Law of the European Union*, London 1997.
- McQueen M., *ACP-EU Trade and Aid Co-operation: Post Lomé IV*, London 1998.
- Mellor J.W., *The role of agriculture in Development*, „Transnational Law & Contemporary Problems” 1991, vol. 1.
- Mieñkowska-Norkiene R., *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012.
- Milante G., Oxhorn P., *No development without peace*, „Development Outreach” 2009, vol. 11, Issue 2.
- Miszczak K., *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, W: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Mold A., *EU Development Policy in a Changing World: challenges for the 21st Century*, Amsterdam 2007.
- Murphy C.N., *The United Nations Development Programme: A Better Way?*, Cambridge 2006, s. 51—66.
- Muszyński M., Harasimiuk D.E., Kozak M., *Unia Europejska, instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
- Ndegwa S.N., *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*, World Bank 2002.
- Neumayer E., *Human Development and Sustainability*, UNDP Human Development Research Paper, no 05, 2010, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_05.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_05.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r].

- Niedźwiedź M., *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Nowak-Far A., *Prezydencja w Unii Europejskiej: instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010.
- Nowy słownik języka polskiego, Red. E. Sobol, Warszawa 2002.
- Nugent N., *Unia Europejska. Władza i polityka*, Tłum. A. Gąsior-Niemiec, J. Gilewicz, W. Nowicki, Kraków 2012.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Pande R., Udry C., *Institutions and Development: A View from Below*, Yale University 2005, [http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/institutions\\_draft.pdf](http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/institutions_draft.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- Pape E., *Policy Arena an Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations From a European Perspective*, „Journal of International Development” 2013, no. 25.
- Pebbley A.R., *Goals of the World Summit for Children and Their Implications for Health Policy in the 1990s*, In: *The Epidemiological Transition: Policy and Planning Implications for Developing Countries*, Eds. J.N. Gribble, S.H. Preston, Washington 1993.
- Peers S., *Fragmentation or Evasion in the Community's Development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, In: *The General Law of E.C. External Relations*, Eds. A. Dashwood, C. Hillion, London 2000.
- Pikuła Ł.J., *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Toruń 2015.
- Piper J., Wire C., *Charting a Course for Brazil's Rivers and Hydropower*, Scientific American (19.01.2012), <http://www.scientificamerican.com/article/charting-course-brazil-hydropower/> [Dostęp: 30.04.2015 r.].
- Pius XI, *Encyklika „Quadragesimo Anno”* z 15 maja 1931 r.
- Pogge T., *Severe poverty as a human rights violation. Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, Oxford 2007.
- Pogge T., *World Poverty and Human Rights*, Cambridge 2008.
- Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wydanie nowe z suplementem, Red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2005.
- Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Red. J. Galster, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2015.
- Puetter U., *The Council How the members states agree on Europe's external policy*, In: *The European Union and Global Governance, A Handbook*, Eds. J.U. Wunderlich, D.J. Bailey, London 2015.
- Reiblich J., Klein Ch.A., *Climate Change and Water Transfers*, „Pepperdine Law Review” 2013—2014, vol. 41.
- Reif L.C., *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Leiden—Boston 2004.
- Reisen M., *Note on the separation of a legal base between Development Co-operation and Co-operation with Third Countries*, EEPA, Briefing Paper 2, June 2007, [http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/EEPA\\_Briefing\\_Paper\\_2.pdf](http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/EEPA_Briefing_Paper_2.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

- Rewizorski M., *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1.
- Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Rogers P.P., Jalal K.F., Boyd J.A., *Introduction to Sustainable Development*, London 2012.
- Rosenau J.N., *Governance in the Twenty-first Century*, „Global Governance” 1995, vol. 1, no. 1.
- Rosenau J.N., Czempiel E.O., *Governance, Order and Change in World Politics*, In: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Eds. N. Rosenau, E.O. Czempiel, Cambridge 1992.
- Rostow W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communitistic Manifesto*, Cambridge 1960.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Ruszkowski J., Górniewicz E., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998.
- Saganek P., *Podział kompetencji między Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.
- Saganek J., *Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, W: *Ustrój Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Samarasinghe S.A., *Democracy and Democratization in Developing Countries*, The American University & Institute for International Research, Boston 1994, <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/No-7-1.PDF> [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- Schrijver N., *The EU's common development cooperation policy*, In: *The European Union and Global Governance*, Ed. M. Teló, New York 2009.
- Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge 2012.
- Schütze R., *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*, Cambridge 2014.
- Schütze R., *Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspectives Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?*, „Yearbook of European Law” 2004, vol. 23, no. 1.
- Sen A., *Development as Freedom*, Oxford 1999.
- Sen A., *Human Rights and Development*, In: *Development as a Human Right: Legal, Political, and Economic Dimensions*, Eds. B.A. Adreassen, S.P. Marks, Cambridge 2007.
- Sen A., *Keynote Speech: A Decade of Human Development, First Global Forum on Human Development, New York, July 1999*, „Journal of Human Development” 2000, vol. 1, no. 1.
- Sen A., *Poverty And Famines: An Essay On Entitlement And Deprivation*, Oxford 1983.
- Sengupta A., *Right to Developemnt as a Human Right*, „Economic and Political Weekly” 2001, vol. 36, no. 27.
- Sengupta A., Negi A., Basu M., *Reflections on the Right To Development*, New Delhi 2005.

- Seters J., Klavert H., *EU development cooperation after the Lisbon Treaty. People, institutions and global trends*, Discussion Paper 123, European Center for Development Policy Management December 2011.
- Sicurelli D., *The European Union's Africa Policies: Norms, Interests, and Impact*, Abingdon 2013.
- Simmonds K.R., *The Lome Convention and the New International Order*, „Common Market Law Review” 1976, vol. 13, no. 3.
- Simmonds K.R., *The Second Lome Convention: The Innovative Features*, „Common Market Law Review” 1980, vol. 17, no. 3.
- Singh A., Tabataba H., *The World Economic Crises and Third World Agriculture in the 1980s*, In: *Economic Crises and Third World Agriculture*, Eds. A. Singh, H. Tabataba, Cambridge 1993.
- Słownik wyrazów obcych*, Red. J. Tokarski, Warszawa 1980.
- Sobolewski M., *Ocena dorobku światowego szczytu w sprawie zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu (WSSD)*, Biuro Studiów i Analiz 2002.
- Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Red. C. Mik, Toruń 2009.
- Soubbotina T.P., *Beyond Economic Growth. An Introduction to Sustainable Development*, Washington 2004.
- Sozański J., *Lizbońska reforma Rady Europejskiej i jej skutki dla Unii*, „Ius Novum” 2012, nr 4.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) — studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Sozański J., *Porozumienia międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej w świetle norm „acquis communautaire” oraz Konstytucji dla Europy z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości — studium prawnotraktatowe*, Toruń 2007.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna sytemu i doktryny*, Toruń 2014.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa—Poznań 2010.
- Sozański J., *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Poznań 2011.
- Starzyk-Sulejewska J., *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Podstawy prawne, instytucjonalne oraz wybrane dziedziny współpracy*, Warszawa 2015.
- Stein A., Horn P., *Asset Accumulation: An Alternative Approach to Achieving the Millennium Development Goals*, „Development Policy Review” 2012, vol. 30, no. 6.
- Stevens C., Kennan J., *EU-ACP Economic Partnership Agreements: the effects of reciprocity* Institute of Development Studies, Sussex 2005, <http://www.ids.ac.uk/files/CSEPARCEBP2.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Stewart T.P., Manaker Bell S., *Global Hunger and the World Trade Organization: How The International Trade Rules Address Food Security*, „Penn State Journal of Law & International Affairs” 2015, vol. 3, no. 2.
- Stoker G., *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, no. 1.

- Stokke O., *Foreign Aid. What Now*, In: *Foreign Aid Towards the Year 2000. Experiences and Challenges*, Ed. O. Stokke, London 1996.
- Stokke O., *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington and Indianapolis 2009.
- Stokke O., Hoebink P., *Perspectives on European Development Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, Abington 2004.
- Sutton P., *The Banana Regime of the European Union, the Caribbean, and Latin America*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs” 1997, vol. 39, Issue 2.
- Szczerba-Zawada A., *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*, Toruń 2013.
- Szczerski K., *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analiza i doświadczenia*, Kraków 2009.
- Szwarc-Kuczer M., *Dostęp do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, W: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Red. A. Łazowski, Warszawa 2008.
- Tannous I., *The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between EEAS and DG DEVCO*, „European Foreign Affairs Review” 2013.
- Tarp F., *Aid, Growth and Development*, In: *Foreign Aid for Development*, Ed. G. Mavrotas, New York 2010.
- Tathan A.F., *Enlargement of the European Union*, London 2009.
- Terpan F., *Soft Law in the European Union — The Changing Nature of EU Law*, „European Law Journal” 2015, vol. 21, no. 1.
- The European Neighborhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Eds. R.G. Whitman, S. Wolff, Hampshire 2012.
- The Law and Practice of EU External Relations & Salient Features of a Changing Landscape*, Eds. A. Dashwood, M. Maresceau, Cambridge 2009.
- The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Ed. J. Wouters, Bruksela 2013.
- Thielbörger P., *The Human Right to Water Versus Investor Rights: Double-Dilemma or Pseudo-Conflict?*, In: *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Eds. P.M. Dupuy, F. Francioni, E.U. Petersmann, OUP 2009.
- Tomlinson B., *Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris, The Reality of Aid*, 2011, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F\\_R\\_348.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F_R_348.pdf) [Dostęp: 5.05.2014 r.].
- Toornstra D., *Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts And Key Issues*, Spring 2012, Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD) in co-operation with the Policy Department of DG EXPO, [http://abepa.gov.ag/download/relevant\\_trade\\_agreements/Economic%20Partnership%20Agreement%20EU-ACP%20-%20Facts%20and%20Key%20Issues.pdf](http://abepa.gov.ag/download/relevant_trade_agreements/Economic%20Partnership%20Agreement%20EU-ACP%20-%20Facts%20and%20Key%20Issues.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz*, T. 1, Red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Transformation and Integration. The new association agreement*, Eds. A. Evans, P. Falk, Umea 1993.



- Tremblay H., *A Clash of Paradigms in the Water Sector? Tensions and Synergies Between Integrated Water Resources Management and the Human Rights — Based Approach to Development*, „Natural Resources Journal” 2011, vol. 52, no. 2.
- Tyranowski J., *Prawo europejskie*, Poznań 2005.
- Uvin P., *From the right to development to the rights-based approach: how „human rights” entered development*, „Development in Practice” 2007, vol. 17, no. 4.
- Van Reisen M., *Window of Opportunity, EU Development Cooperation after the end of Cold War*, Asmara 2009.
- Varwick J., Lang K.O., *European Neighbourhood Policy: Challenges for the EU-policy Towards the New Neighbours*, Leverkusen 2007.
- Váyquey S.T., *Geographical allocation of aid: lesson from political economy*, In: *Handbook of the Economics of Foreign Aid*, Eds. B. Mak Arvin, B. Lew, Northampton 2015.
- Wells A., *The EEC and Trade with Developing Countries*, 4 JCMS 1965.
- Wessel R., *The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 12.
- Wessel R.A., *The legal dimension of European foreign policy*, In: *Handbook of European Foreign Policy*, Eds. Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen, B. Tonra, London 2015.
- Węc J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950—2005*, Kraków 2006.
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.
- Witkowska-Chrzczonek K.M., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008.
- Wlazlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Wojtaszczyk K.A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Wojtaszczyk K.A., Wiśniewska-Grzelak J., Stawarz P., Biernacka-Rygiel A., *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej — wymiar teoretyczno-metodologiczny*, Warszawa 2014.
- Wood B., Betts J., Etta F., *The Evaluation of the Paris Declaration. Final Report*, Copenhagen, May 2011, <http://www.oecd.org/derec/dacnetwork/48152078.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.].
- Wronkowski S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zajączkowski K., *Ameryka Łacińska w polityce Unii Europejskiej*, W: *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, Red. M.F. Gawrycki, Warszawa 2006.
- Zasada solidarności*, W: *Słownik katolickiej nauki społecznej*, Red. J. Piwowarski, Warszawa 1993.
- Zawidzka-Łojek A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, W: *Prawo Unii Europejskiej*, Red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2014.
- Zieliński M., *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, vol. 10.
- Zieliński M., *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011.
- Zieliński M., *Nowe zasady wdrażania praw osób niepełnosprawnych w praktyce UE*, „Państwo i Prawo” 2011, vol. 11.

Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

*Źródła prawa Unii Europejskiej*, Red. J. Barcz, Warszawa 2012.

A. Sen, *Amartya Sen on his collaboration with Mahbub ul Haq and the creation of the Human Development Index (on the occasion of the 20th anniversary of the Human Development Reports, in 2010)* [wideokonferencja], <http://link.brightcove.com/services/player/bcpid43942729001?bctid=658140244001> [Dostęp: 19.04.2013 r.].

J. Manuel D. Barroso, *Empowering the world: Can Europe bring an end to energy poverty in our lifetime?*, SPEECH/12/262, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-262\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-262_en.htm) [Dostęp: 30.04.2015 r.].

United Nations Deputy Secretary-General (J. Eliasson), Transcript of the press conference, 29.10.2012, <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/transcript-press-conference-mr-jan-eliasson-united-nations-deputy>.

Wywiad z Paulem Sciarone, holenderskim Ministrem do spraw Współpracy Rozwojowej, 5 wrzesień 1994 r.

NGO-sy: nie mamy odpowiedniego wsparcia w pozyskiwaniu środków UE na pomoc rozwojową, „Gazeta Wyborcza”, 1.04.2015 r., [http://wyborcza.pl/1,91446,17689078,NGO\\_sy\\_nie\\_mamy\\_odpowiedniego\\_wsparcia\\_w\\_pozyskiwaniu.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17689078,NGO_sy_nie_mamy_odpowiedniego_wsparcia_w_pozyskiwaniu.html) [Dostęp: 15.10.2015 r.].

Rio+20. Szczyt Ziemi czy szczyt pustostlowia?, „Gazeta Wyborcza”, 20.06.2012 r., [http://wyborcza.pl/eko/1,113774,11977564,Rio\\_\\_20\\_\\_Szczyt\\_Ziemi\\_czy\\_szczyt\\_pustostlowia\\_.html](http://wyborcza.pl/eko/1,113774,11977564,Rio__20__Szczyt_Ziemi_czy_szczyt_pustostlowia_.html) [Dostęp: 10.01.2016 r.].

Szczyt klimatyczny Rio+20. Wielka klęska?, „Gazeta Wyborcza”, 22.06.2012 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,11990458,Szczyt\\_klimatyczny\\_Rio\\_20\\_\\_Wielka\\_kleska\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,11990458,Szczyt_klimatyczny_Rio_20__Wielka_kleska_.html) [Dostęp: 10.01.2016 r.].

Studnie PAH zniszczone. Izrael się tłumaczy, Polskie Radio, 14.02.2012 r., <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/538767,Studnie-PAH-zniszczone-Izrael-sie-tlumaczy>, [Dostęp: 20.04.2015 r.].

European Commission — Fact Sheet on Pan African Action Plan, 25.11.2015.

*Słownik pomocy rozwojowej, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP*, [http://www.un.org.pl/rozwoj/doc/pol\\_slownik\\_MDG.pdf](http://www.un.org.pl/rozwoj/doc/pol_slownik_MDG.pdf) [Dostęp: 10.06.2014].

*Podręcznik współpracy bliźniaczej dla dawców pomocy*, Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2010, [http://twinning.polskawue.gov.pl/hlp/files.nsf/0/7EFAF0D797C68A7CC12577230041F58B/\\$file/Podrecznik\\_kwiecien\\_2010.pdf](http://twinning.polskawue.gov.pl/hlp/files.nsf/0/7EFAF0D797C68A7CC12577230041F58B/$file/Podrecznik_kwiecien_2010.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].

## Wykaz źródeł

### Akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej

- Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012 r.).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C326/47 z 26.10.2012 r.).
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dn. 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. EU C 306/01 z 17.12.2007 r.).
- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE 326/201 z 26.10.2012 r.).
- Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 326/201 z 26.10.2012 r.).
- Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.Urz. UE 326/201 z 26.10.2012 r.).
- Protokół nr 25 wykonywania kompetencji dzielonych (Dz.Urz. UE 326/201 z 26.10.2012 r.).
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w wersji podpisanej w Rzymie w dn. 29 października 2004 r. (Dz.Urz. UE C 310/21 z 16.12.2004 r.).
- Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz.Urz. UE C 80/01 z 10.3.2001 r.).
- Deklaracja w sprawie artykułu 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz.Urz. UE C 80/01 z 10.03.2001 r.).
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. UE C 340/01 z 10.11.1997 r.).
- Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), (Dz.Urz. UE C 91/01 z 29.07.1992 r.).
- Jednolity Akt Europejski (Dz.U. WE L 169/01 z 29.06.1987 r.).
- Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny) z 8 kwietnia 1965 r. (Dz.Urz. WE 152/02 z 13.07.1967 r.).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.03.1957 r. w Rzymie (wersja skonsolidowana), (Dz.Urz. C 321E/37 z 29.12.2006 r.)
- Konwencja w sprawie wspólnych organów Wspólnot Europejskich z 25 marca 1957 r.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany 18.04.1951 r. w Paryżu.

### Umowy podpisane przez WE/UE

- Financial and Administrative Framework Agreement between the European Union represented by the European Commission and The United Nations, 28 February 2014 r., Ref. Ares (2014)1469014 — 07/05/2014.

- Umowa wewnętrzna między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzona w Luksemburgu i w Brukseli, odpowiednio dn. 24 i 26 czerwca 2013 r. (Dz.Urz. UE L 210/1 z 6.08.2013 r.).
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwany traktatem fiskalnym) z 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 29.10.2013 r., poz. 1258).
- Umowa ramowa o wszechstronnym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Socjalistyczną Republiką Wietnamu z drugiej strony z 27 czerwca 2012 r. (Dz.Urz. UE L 137/1 z 26.05.2012 r.).
- Umowa ramowa o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony z 11 lipca 2012 r. (Dz.Urz. UE L 134/3 z 14.05.2012 r.).
- EU-Korea Free Trade Agreement, podpisany 6 października 2010 r., wszedł w życie 1 lipca 2011 r.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.), zmieniona w Luxemburgu 25 czerwca 2005 r. oraz w Ouagadougou 22 czerwca 2010 r. (Dz.Urz. UE 287/03 z 4.11.2010 r.).
- Framework agreement laying down the general principles that govern the cooperation between the European Commission and the World Bank Group, 20 March 2009.
- Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community represented by the European Commission and The United Nations, 29 April 2003.
- Trust Funds and Cofinancing Framework Agreement between the European Commission and the World Bank Group, 8 November 2001.
- Agreement between the United Nations and the European Community on the principles applying to the financing or co-financing by the Community of programmes and projects administered by the United Nations, 9 August 1999.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. (Dz.Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.).
- Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé IV *bis* z 1995 r. (Dz.Urz. L 156 z 29.05.1998 r.).
- Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé IV z 1989 r. (Dz.Urz. L 229 z 17.08.1991 r.).
- Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé III z 1984 r. (Dz.Urz. L 86 z 31.03.1986 r.).
- Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé II z 1979 r. (Dz.Urz. L 347 z 22.12.1980 r.).
- Konwencja o współpracy WE z AKP z Lomé I z 1975 r. (Dz.Urz. L 25 z 30.01.1976 r.).
- Yaoundé II Convention between EAMA and EEC, 1969 (Dz.Urz. L 282 z 28.12.1979 r.).
- Yaoundé I Convention between EAMA (Associated African and Malgache Countries) and EEC, 1964 (Dz.Urz. L 093 z 11.06.1964 r.).
- Konwencja wykonawcza w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą, 25 marca 1957 r.

## **Akty prawa wtórnego Unii Europejskiej**

### **Rozporządzenia**

- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/323 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 58/17 z 3.03.2015 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 233/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014—2020 (Dz.Urz. L 77/44 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 77/95 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie (Dz.Urz. UE L 77/85 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (Dz.Urz. UE L 77/01 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), (Dz.Urz. UE L 77/11 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dn. 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi (Dz.Urz. UE L 77/77 z 15.03.2014 r.).
- Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dn. 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014—2020 (Dz.Urz. UE L 347/884 z 20.12.2013 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dn. 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dn. 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55/13 z 28.02.2011 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 540/2010 z dn. 16 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), (Dz.Urz. UE L 158/7 z 24.06.2010 r.).
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dn. 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w celu wdrożenia instrumentu pomostowego (Dz.Urz. L 78/01 z 19.03.2008 r.).

- Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 18 grudnia 2006 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (Dz.Urz. UE L 378/41 z 27.12.2006 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Finansowego na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie (Dz.Urz. UE L 386/01 z 29.12.2006 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L 310/01 z 9.11.2006 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności (Dz.Urz. UE L 327/1 z 24.11.2006 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dn. 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dn. 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.Urz. UE L 210/79 z 31.07.2006 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dn. 17 lipca 2006 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), (Dz.Urz. UE L 210/82 z 31.07.2006 r.).
- Council Regulation (EC) No. 1698/2005, of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), (Dz.Urz. UE L 277/01 z 21.10.2005 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 2110/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 14 grudnia 2005 r. w sprawie dostępu do pomocy zagranicznej Wspólnoty (Dz.Urz. L 344/01 z 27.12.2005 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 806/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wspierania równości płci w ramach współpracy na rzecz rozwoju (Dz.Urz. UE L 143/40 z 30.4.2004 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 10 marca 2004 r. ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS), (Dz.Urz. UE L 80/01 z 18.03.2004 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1568/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w zwalczaniu chorób związanych z ubóstwem (HIV/AIDS, gruźlicy i malarii) w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 224/07 z 6.09.2003 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1567/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 lipca 2003 r. w sprawie pomocy w odniesieniu do polityk oraz działań i praw dotyczących zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 224/01 z 6.09.2003 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 2130/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 29 października 2001 r. w sprawie działań na rzecz pomocy przesiedleńcom w rozwijających się krajach Azji i Ameryki Łacińskiej (Dz.Urz. UE L 287/03 z 31.10.2001 r.).



- Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (Dz.Urz. UE L 145/43 z 31.05.2001 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 2493/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 listopada 2000 r. w sprawie środków mających na celu wspieranie pełnej integracji wymiaru środowiskowego w procesie rozwoju krajów rozwijających się (Dz.Urz. UE L 288/01 z 15.11.2000 r.).
- Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 listopada 2000 r. w sprawie środków promocji ochrony i trwałej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się (Dz.Urz. UE L 288/06 z 15.11.2000 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1726/2000 z dn. 29 czerwca 2000 r. w sprawie współpracy na rzecz rozwoju z Afryką Południową (Dz.Urz. UE L 198/05 z 4.08.2000 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/99 z 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 z dn. 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. WE L 161/57 z 26.06.1999 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dn. 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.Urz. WE L 161/87 z 23.12.1999 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dn. 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.Urz. WE L 161/73 z 26.06.1999 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1659/98 z dn. 17 lipca 1998 r. w sprawie współpracy zdecentralizowanej (Dz.Urz. UE L 213/06 z 30.07.1998 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1658/98 z dn. 17 lipca 1998 r. w sprawie współfinansowania działań wraz z europejskimi pozarządowymi organizacjami do spraw rozwoju w dziedzinach dotyczących krajów rozwijających się (Dz.Urz. UE L 213/01 z 30.07.1998 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dn. 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego (Dz.Urz. WE L 189/01 z 30.07.1998 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1292/96 z dn. 27 czerwca 1996 r. w sprawie polityki pomocy żywnościowej i zarządzania pomocą żywnościową oraz działań specjalnych w celu wspierania bezpieczeństwa żywnościowego (Dz.Urz. UE L 166/01 z 5.07.1996 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dn. 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. EU L 130/01 z 25.05.1994 r.).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92 z dn. 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami (Dz.Urz. UE L 52/01 z 27.02.1992 r.).

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dn. 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.Urz. WE L 375/11 z 23.12.1989 r.).

### **Pozostałe akty wiążące**

Decyzja Rady (UE) 2015/355 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Komitetu Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 61/17 z 5.03.2015 r.).

Decyzja Rady (UE) 2015/334 z dn. 2 marca 2015 r. zmieniająca umowę wewnętrzną między przedstawicielami rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zbranymi w Radzie w sprawie finansowania pomocy unijnej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014—2020, zgodnie z umową o partnerstwie AKP-UE, oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 58/75 z 3.03.2015 r.).

Rozporządzenie Rady (UE) 2015/322 z dn. 2 marca 2015 r. w sprawie realizacji 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 58/17 z 3.03.2015 r.).

Regulamin Parlamentu Europejskiego, ósma kadencja, wrzesień 2015, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [Dostęp: 26.10.2015 r.].

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 472/2014/UE z dn. 16 kwietnia 2014 r. w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Rozwoju (2015), (Dz.Urz. UE L 136/01 z 9.05.2014 r.).

Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją z dn. 2 grudnia 2013 r. w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (Dz.Urz. UE C 373/01 z 20.12.2013 r.).

Decyzja Rady z dn. 12 grudnia 2013 r. dotycząca przejściowych środków zarządzania EFR w okresie od dn. 1 stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.Urz. UE L 335/48 z 14.12.2013 r.).

Decyzja Rady (2013/759/EU) z dn. 12 grudnia 2013 r. dotycząca przejściowych środków zarządzania EFR w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. UE L 335/48 z 14.12.2013 r.).

Decyzja Rady z dn. 14 maja 2012 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony (2012/272/UE), (Dz.Urz. UE L 134/03 z 14.05.2012 r.).

Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dn. 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. L 362/01 z 31.12.2012 r.).

Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.Urz. UE L 265/01 z 29.09.2012 r.).

Decyzja Rady (2012/738/UE) z dn. 13 listopada 2012 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Konwencji o wsparciu żywnościowym (Dz.Urz. UE L 330/01 z 30.11.2012 r.).

- Commission Implementing Decision of 19.03.2012 adopting the Thematic Strategy Paper 2012—2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability, 19.03.2012, C(2012) 1649.
- Commission Implementing Decision of 20.08.2012 adopting the Multi-annual indicative Programme 2012—2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability, 20.08.2012, C(2012) 5584.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dn. 13 września 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego załącznik I do rozporządzenia nr 1528/2007 Rady (WE) w zakresie usunięcia niektórych państw z wykazu regionów lub państw, które zakończyły negocjacje, COM (2011)0598 — C7-0305/2011 — 2011/0260(COD), (2013/C 353 E/46).
- Decyzja Rady z dn. 16 września 2010 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej i tymczasowego stosowania umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 127/01 z 14.05.2011 r.).
- Decyzja Rady nr 427 z dn. 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.Urz. UE, L 201/30 z 3.08.2010 r.).
- Decyzja Rady z dn. 27 września 2010 r. w sprawie zakończenia procedury konsultacji z Republiką Nigru na mocy art. 96 zmienionej umowy o partnerstwie AKP-UE (Dz.Urz. UE L 260/6 z 2.10.2010 r.).
- Regulamin Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 103/01 z 23.04.2010 r.).
- Decyzja Rady z dn. 12 lipca 2010 r. dotycząca przydziału środków umorzonych z projektów w ramach dziewiątego i wcześniejszych europejskich funduszy rozwoju (EFR) w celu zaspokojenia potrzeb najbardziej potrzebującej ludności w Sudanie (Dz.Urz. UE L 189/14 z 22.07.2010 r.).
- Kodeks postępowania pomiędzy Radą, państwami członkowskimi i Komisją zawierający wewnętrzne ustalenia dotyczące wdrażania praw osób niepełnosprawnych przez Unię Europejską i reprezentowania Unii Europejskiej w odniesieniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.Urz. UE C 340/11 z 15.12.2010 r.).
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dn. 20 listopada 2010 w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską (Dz.Urz. UE L 304/47 z 20.11.2010 r.).
- Council Decision of 14 May 2010 on the signing, on behalf of the European Union, of the Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005 (2010/648/EU).
- Regulamin Rady z dn. 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. L 325/35 z 11.12.2009 r.).
- Regulamin wewnętrzny RE z dn. 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. UE L 315/52 z 2.12.2009 r.).

- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* (Dz.Urz. UE C 25/01 z 30.01.2008 r.).
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, *Konsensus europejski na rzecz rozwoju* (Dz.Urz. UE C 46/01 z 24.02.2006 r.).
- Trybunał Obrachunkowy, decyzja nr 99-2004 ustanawiająca warunki współpracy członków Trybunału w zakresie wewnętrznych dochodzeń w sprawie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności mogącej zaszkodzić interesom finansowym Wspólnot.
- Trybunał Obrachunkowy, decyzja nr 98-2004 w sprawie warunków i trybu prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w sprawie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkiej innej nielegalnej działalności mogącej zaszkodzić interesom finansowym Wspólnot.
- Trybunał Obrachunkowy, decyzja nr 97-2004 w sprawie ustanowienia warunków współpracy z Europejskim Urzędem do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych w kwestii dostępu Urzędu do informacji dotyczących kontroli.
- Regulamin Komisji (Dz.Urz. UE L 308/26 z 8.12.2000 r.).
- Commission Decision of 25 February 1998 on development aid granted by Germany for the construction of a dredger sold to Indonesia (1999/142/EC).
- Council Directive 90/684/EEC of 21 December 1990 on aid to shipbuilding.

## **Unijne prawo miękkie\* i soft law**

### **Rada Europejska — konkluzje**

- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 17 lipca 2008 r. (11018/1/08, REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 19—20 czerwca 2008 r. (11018/1/08 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 14 grudnia 2007 r. (916616/1/07 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 15—16 czerwca 2006 r. (10633/1/06 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 16—17 czerwca 2005 r. (10255/1/05 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 17—18 czerwca 2004 r. (10679/2/04 REV2).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 19 lipca 2004 r. (10679/2/04 REV2).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 16—17 grudnia 2004 r. (16238/1/04 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Bruksela, 12—13 grudnia 2003 r. (5381/04).

---

\* Pojęcie „unijne prawo miękkie” wyjaśniono w rozdziale czwartym.

- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Sewilla, 21—22 czerwca 2002 r. (13463/02).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Barcelona, 15—16 marca 2002 r. (SN 100/1/02 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Laeken, 14—15 grudnia 2001 r. (SN 300/1/01 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Göteborg, 15—16 czerwca 2001 r. (SN 200/1/01 REV 1).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Luksemburg, 28—29 czerwca 1991 r. (DOC /91/2).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Rzym, 27—28 października 1990 r. (SN 304/90 IIEV 2).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Rzym, 14—15 grudnia 1990 r. (SN 424/1/90).
- Rada Europejska, konkluzje prezydencji, Kopenhaga, 3—4 grudnia 1982 r. (Bull EC, 12 — 1982).

### **Rada — konkluzje**

- Konkluzje Rady z 26 października 2015 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju: sprawozdanie UE za 2015 r. (dok. 13 202/15).
- Konkluzje Rady z 17 marca 2014 r. w sprawie Programu rozwojowego dla Afryki Zachodniej w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym (PAPED), (dok. 7 736/14).
- Konkluzje Rady z 22 lipca 2013 r. w sprawie roli władz lokalnych we współpracy na rzecz rozwoju (dok. 12 584/13).
- Konkluzje Rady Europejskiej nr EUCO 37/13 z 7—8 lutego 2013 r. w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014—2020 (CO EUR 5, CONCL 3).
- Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych z 31 stycznia 2013 r. w sprawie wsparcia UE na rzecz zrównoważonych przemian w społeczeństwach w okresie transformacji (2 974. spotkanie).
- Konkluzje Rady z 12 grudnia 2013 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (dok. ST 17 670/13).
- Konkluzje Rady do spraw Środowiska z 21 czerwca 2012 r. w sprawie ochrony wodnych zasobów i zintegrowanej zrównoważonej gospodarki wodnej w Unii i poza nią (3 103. spotkanie).
- Konkluzje Rady z 15 października 2012 r. w sprawie korzeni demokracji i zrównoważonego rozwoju: współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych (dok. 14 535/12).
- Council conclusions *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change* 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.
- Council conclusions 14 september 2010 on the EU's role in global health [dok. 13 430/10].
- Council conclusions 10 May 2010 on the EU role in global health (dok. 9 644/10).
- Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych (ministrów do spraw rozwoju) z 14 czerwca 2010 r. w sprawie podziału pracy między poszczególne kraje, dodając lub zastępując szereg elementów (dok. 11 081/10).

- Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie roli UE w międzynarodowej walce z dopingiem (Dz.Urz. C 324/18 z 1.12.2010 r.).
- Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych (ministrów do spraw rozwoju) z 14 czerwca 2010 r. w sprawie podziału pracy między poszczególne kraje, dodając lub zastępując szereg elementów (dok. 11 081/10).
- Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych (ministrów do spraw rozwoju) z 9 grudnia 2010 r. w sprawie wzajemnej rozliczalności i przejrzystości: czwartego rozdziału unijnych ram operacyjnych skuteczności pomocy (dok. 17 769/10).
- Konkluzje Rady do spraw Zagranicznych z 10 maja 2010 r. dotyczące Programu rozwojowego w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym (PAPED), (dok. 9 597/10).
- Komitet Stałych Przedstawicieli/Rada *Projekt konkluzji Rady — Program rozwoju w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym* z 26 kwietnia 2010 r. (dok. 8 950/10).
- Konkluzje Rady z 25 czerwca 2009 r. w sprawie uwzględniania problematyki środowiskowej we współpracy na rzecz rozwoju (dok. 11 474/09).
- Council Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 18 November 2009 (dok. 16 079/09).
- Konkluzje Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 17 listopada 2009 r. w sprawie ram działania na rzecz skuteczności pomocy (dok. 15 912/09).
- Konkluzje Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 17 listopada 2009 r. w sprawie ram działania na rzecz skuteczności pomocy (dok. 15 912/09).
- Rada UE, *Rola UE jako światowego partnera na rzecz rozwoju sprzyjającego ograniczaniu ubóstwa i wzrostowi — Plan działania UE w zakresie Milenijnych Celów Rozwoju*, nota z 24 czerwca 2008 r. (dok. 11 096/08).
- Rada UE, *Plan działania UE w zakresie Milenijnych Celów Rozwoju*, nota z 24 czerwca 2008 r. (dok. 11 096/08).
- Konkluzje Rady z 20 listopada 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa i rozwoju (dok. 15 097/07).
- Konkluzje Rady z 15 maja 2007 r., *Unijny kodeks postępowania w sprawie kompletności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju* (dok. 9 558/07).
- Konkluzje Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 10 grudnia 2007 r. w sprawie wytycznych promowania i ochrony praw dziecka (dok. 16 326/07).
- Konkluzje Rady z 20 listopada 2007 r. w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (dok. 15 112/07).
- Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Conclusion 30 November and 1 December 2006 on Decent work for all (2 767th meeting).
- Konkluzje Rady z 16 października 2006 r. w sprawie sposobu sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju — w stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej (dok. 14 024/06).
- Konkluzje Rady z 17 października 2006 r. w sprawie uwzględniania spraw rozwoju w procedurach decyzyjnych Rady, Luksemburg (dok. 14 072/06).
- Konkluzje Rady z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie *Spójność polityki na rzecz rozwoju: program prac na lata 2006—2007* (dok. 8 387/06).



- Konkluzje Rady z 17 października 2006 r. w sprawie uwzględniania spraw rozwoju w procedurach decyzyjnych Rady (dok. 14 072/06).
- Konkluzje Rady z 17 października 2006 r. w sprawie *Spójność polityki na rzecz rozwoju: kroczący program prac na lata 2006—2007* (dok. 14 075/06).
- Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Conclusion Council Conclusion 3 March 2005 on Social Dimension of Globalisation (2 644th meeting).
- Konkluzje Rady z 24 maja 2005 r. w sprawie przyspieszenia postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju: wkład UE do przeglądu Milenijnych Celów Rozwoju podczas spotkania ONZ na wysokim szczeblu w 2005 r. (dok. 9 266/05).
- Council conclusions 24 May 2005 on A European programme for action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through external action (dok. 9 278/05).
- Council conclusions 19 November 2003, *Governance in the Context of Development Cooperation* (dok. 14 453/03).
- Deklaracja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii w Internecie przez wzmożenie pracy z młodymi ludźmi (Dz.Urz. UE C 196/1 z 12/07.2001 r.).
- Council Conclusion, *The resolution on human rights, democracy and development*, 28 November 1991 (dok. 11/1991).

### **Komisja Europejska — komunikaty**

- Commission Staff Working Document Policy Coherence for Development 2015 EU Report, 3.08.2015 (SWD(2015) 159).
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, *A decent Life for all: from vision to collective action*, 2.06.2014, COM (2014)335.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie świata zrównoważonej przyszłości*, 27.02.2013 r., COM (2013)92.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wzmocnienie podstaw inteligentnych regulacji — usprawnienie oceny*, 2.10.2013 r., COM (2013)686.
- Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, 20.03.2013, JOIN (2013)4.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, 15.05.2013, COM (2013)280.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*, 12.09.2012 r., COM (2012)492.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sprawność regulacyjna UE*, 12.12.2012 r., COM (2012)746.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, *The EU Approach to Resilience: Learning From Food Security Crises*, 3.10.2012, COM (2012)586.
- Communication from The Commission to The Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Social Protection in European Union Development Cooperation*, 20.08.2012, COM (2012)446.
- Joint Communication European Commission and High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Support for Sustainable Change in Transition Societies*, 3.10.2012, SWD (2012)282.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, *A New Response to a changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*, 25.05.2011, COM (2011)303.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju — Program działań na rzecz zmian*, Bruksela, 13.10.2011 r., KOM (2011)637.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich*, 13.10.2011 r., KOM (2011)638.
- Komunikat Komisji *Zwiększanie rozliczalności UE ze środków finansowych na rzecz rozwoju w związku z oficjalną unijną oceną wzajemną pomocy rozwojowej z kwietnia 2011 r.*, COM (2011)0218.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 3.03.2010, KOM (2010)2020.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Rola UE w kontekście zdrowia na świecie*, 31.03.2010, COM (2010)128.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn*, 21.09.2010 r., COM (2010)491.
- Zielona Księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich, 19.10.2010, KOM (2010)0586.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 21 kwietnia 2010 r. zatytułowany *Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz Milenijnych Celów Rozwoju*, COM (2010)159.

- Strategia Komisji Europejskiej na lata 2011—2013: *Food Security Thematic Programme Thematic Strategy Paper (Update) and Multiannual Indicative Programme 2011—2013*, Brussels, 21 December 2010 (C/2010/9263).
- Communication from the Commission to the Council and The European Parliament, *EU Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries*, 23.02.2009, COM (2009)84.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Spójność polityki na rzecz rozwoju — stworzenie ram politycznych dla podejścia obejmującego całą UE*, COM (2009)458.
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Większy nacisk na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE*, 5.02.2008 r., KOM (2008)55.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, Local Authorities: Actors for Development, Brussels, 8.10.2008, COM (2008)626.
- Communication from The Commission to The Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Towards a coherent strategy for a European Agricultural Research Agenda*, 15.12.2008, COM (2008)862.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Równość płci i równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju*, 8.03.2007 r., KOM (2007)100.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 28 lutego 2007 r. — *Wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju*, COM (2007)72.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Towards an EU response to situations of fragility — engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, 25.10.2007, COM (2007)643.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Wzmocnienie oddziaływania europejskiego: wspólne ramy opracowywania krajowych dokumentów strategicznych i wspólnego wieloletniego programowania*, 2.03.2006 r., COM (2006)88.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance in the European Consensus on Development Towards a harmonized approach within the European Union*, 30.08.2006, COM (2006)421.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, 24.05.2006, COM (2006)253.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006—2010*, 1.03.2006 r., KOM (2006)92.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, *W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, Bruksela, 4.07.2006 r., KOM (2006)367.

- Communication of the Commission *Promoting decent work for all — the EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, 24.05.2006, COM (2006)249.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance in the European Consensus on Development Towards a harmonized approach within the European Union*, 30.08.2006, COM (2006)421.
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Przyspieszanie postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju — wkład Unii Europejskiej*, 12.04.2005 r., COM (2005)132.
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Finansowanie na rzecz rozwoju i efektywności pomocy*, 12.04.2005 r., COM (2005)133.
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Spójność polityki na rzecz rozwoju i przyspieszania postępu w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju*, 12.04.2005 r., COM (2005)134.
- Komunikat Komisji, *Finansowanie na rzecz rozwoju i efektywności pomocy*, 12.04.2005 r., COM (2005)133.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Strategia działań — UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się*, 12.12.2005 r., (COM/2005/0642).
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee, *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*, 12.10.2005 r., COM (2005)489.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *A European programme for action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through external action (2007—2011)*, 27.04.2005, COM (2005)179.
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, *Governance And Development*, 20.10.2003, COM (2003)615.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Health and poverty reduction in developing countries*, 22.03.2002, COM (2002)129.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *Education and Training in the Context of Poverty Reduction in Developing Countries*, Brussels, 6.03.2002, COM (2002)116 final.
- Communication from the Commission, *Fighting Rural Poverty, European Community policy and approach to rural development and sustainable natural resources management in developing countries*, 25.07.2002, COM (2002)429.
- Komunikat Komisji, *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej (Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu)*, Bruksela, 15.05.2001 r., COM (2001)264.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wsparcia budżetowego, 2.02.2000 r., COM (2000)58.

- Communication from the Commission to the Council and European Parliament, The European Community's Development Policy, 26.04.2000, COM (2000)212.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Coordination between the Community and the Member States on education and training schemes in developing countries, 26.09.1994, COM (94)399.
- European Communities, *The Community's Development Policy, Commission Memorandum*, Brussels, 30 September 1982, [http://aei.pitt.edu/31243/1/P\\_51\\_82.pdf](http://aei.pitt.edu/31243/1/P_51_82.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Commission of the European Communities, *Cooperation and development: towards a Community policy on a world scale*, „Bulletin of the European Communities” 1974, no. 7/8.
- Commission of the European Communities, *Memorandum on a Community Policy for Development Cooperation, Programme for Initial Actions*, Supplement 2/72, „Bulletin of the European Communities” 1972, vol. 5, no. 10.
- Commission of the European Communities, *Memorandum on a Community Policy, on Development Cooperation*, Supplement 5/71, Annex to Bull. (EC 9/10-1971), <http://aei.pitt.edu/4364/1/4364.pdf> [Dostęp: 28.12.2015 r.].

### **Parlament Europejski — rezolucje**

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 listopada 2014 r. w sprawie UE i globalnych ram rozwoju po roku 2015 (2014/2143(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 6 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2013 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2013/2058(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 13 grudnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2011 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie (2012/2145(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 października 2012 r. w sprawie sprawozdania UE za rok 2011 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju (2012/2063(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 23 października 2012 r. w sprawie programu działań na rzecz zmian *Przyszłość polityki rozwojowej* UE (2012/2002 (INI)).
- Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dn. 5 lipca 2012 r. w sprawie edukacji dla rozwoju oraz czynnej postawy obywatelskiej w kwestiach globalnych, P7\_TA(2012)0302.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokratyzacji (2011/2032(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 25 października 2011 r. w sprawie IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie skuteczności pomocy (2011/2145(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 5 lipca 2011 r. w sprawie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz krajów rozwijających się (2010/2300(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 października 2010 r. w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie (2010/2070(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 18 maja 2010 r. w sprawie spójności polityki UE na rzecz rozwoju i koncepcji rozszerzonej oficjalnej pomocy rozwojowej (2009/2218(INI)).

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 14 grudnia 2010 r. w sprawie dobrego sprawowania rządów w odniesieniu do polityki regionalnej UE: procedury wsparcia i kontroli przez Komisję Europejską (2009/2231 (INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 18 maja 2010 r. w sprawie spójności polityki UE na rzecz rozwoju i koncepcji rozszerzonej oficjalnej pomocy rozwojowej (2009/2218(INI)).
- Rezolucja PE z dn. 22 maja 2008 r. w sprawie dalszych działań związanych z deklaracją paryską z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy (2008/2048(INI)).
- Rezolucja PE z dn. 28 września 2006 r. *Szersza współpraca, lepsza współpraca: pakiet 2006 w sprawie skuteczności pomocy UE* (2006/2208(INI)).

## Inne

- Joint Staff Working Document, *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016—2020*, 21.09.2015, SWD (2015)182.
- Komisja Europejska, Directorate General for International Cooperation and Development, *Organisation Chart*, 1.01.2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisational-chart-01-01-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/organisational-chart-01-01-2015_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- European External Action Service, HQ Organisation chart, As of 16 November 2015, [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- European External Action Service, Organisation Chart, Graphic presentation 1 December 2014, [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- Komisja Europejska, Directorate-General for International Cooperation and Development, *Main missions of DEVCO Directorates & Units Version of 22/12/2014*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mission-statement-december-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mission-statement-december-2014_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- EEAS, KE, Evaluation matters. In an increasingly complex and challenging environment for international development, the importance of demonstrating our results and learning from experience has gained significant value, 2014, s. 6, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters_en_0.pdf) [Dostęp: 6.01.2016 r.].
- Komisja Europejska, Multi-annual evaluation plan for strategic evaluations — 2014—2018, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Europeaid, PRAG, Practical Guide, April 2014, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1.1> [Dostęp: 17.04.2015 r.].
- Annex A11e do PRAG, [http://ec.europa.eu/europeaid/prag/annexes.do?header\\_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header\\_keywords=ePrag%2C+europa](http://ec.europa.eu/europeaid/prag/annexes.do?header_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header_keywords=ePrag%2C+europa) [Dostęp: 17.04.2015 r.].
- The Audit Framework Contract (AFC) 2014 wszedł w życie 26 lipca 2014 r.
- Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, *Mission Letter to Commissioner for International Cooperation and Development*, Brussels, 1.11.2014.



- Mission Letter, Jean-Claude Juncker, President of the European Commission to High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission, Brussels, 1 November 2014, [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/mogherini\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- European Commission, Multi-annual evaluation plan for strategic evaluations — 2014—2018, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-work-programme-2014-2018_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- European Commission 2014—2019, *Allocation of portfolios and supporting services*, [http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolios\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/annex-portfolios_en.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Komisja Europejska, *Humanitarian aid and civil protection. Helping victims of disasters and conflicts, and protecting those at risk*, Luksemburg 2013, <http://bookshop.europa.eu/en/humanitarian-aid-and-civil-protection-pbNA7012029/?CatalogCategoryID=oBoKABstxf4AAAEjJocY4e5K> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Joint Proposal for a Council Decision on the Union position within the Association Council set up by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, with regard to the adoption of a recommendation on the implementation of the EU-Morocco Action Plan implementing the advanced status (2013—2017), JOIN/2013/06 final — 2013/0107 (NLE).
- The Framework Contract BENEF 2013 obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.
- Proposal for a Council Regulation on the implementation of the 11th European Development Fund (COM/2013/0445 final — 2013/0211 (NLE)).
- Komisja Europejska, dokument roboczy dotyczący spójności polityki na rzecz rozwoju w 2013 r. (SWD (2013)0456).
- Proposal for a Council Regulation on the implementation of the 11th European Development Fund, COM/2013/0445 final — 2013/0211 (NLE).
- European Commission, *Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual*, Revision 2012, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/2012/manual\\_may\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/2012/manual_may_2012.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Council of the European Union, *Common Understanding on delegated acts*, Brussels, 4 April 2011, 8640/11 (PE-L 40 INST 192).
- Commission Staff Working Document, *Implementation Plan of the EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries 2011—2014*, Brussels, 16.02.2011, SEC (2011)215.
- The Framework Contract FWC COM 2011 po przedłużeniu będzie obowiązywał od 15 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.
- Commission Staff Working Document, *Global health — responding to the challenges of globalization*, 31.03.2010, SEC (2010)380.
- Commission Staff working document, *Contributing to universal coverage of health services through development policy*, 31.03.2010, SEC (2010)382.

- Commission Staff Working Documents, *More and better education in developing countries*, 4.02.2010, SEC (2010)121.
- European Commission, Food Security Thematic Programme Thematic Strategy Paper (Update) and Multiannual Indicative Programme 2011—2013, 21.12.2010, C/2010/9263.
- Dokument roboczy służb Komisji dotyczący planu działania UE w sprawie równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju w latach 2010—2015 (SEC (2010)0265).
- Opinia Komitetu Regionów w sprawie *Wzmocnienia pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia skuteczności w dziedzinie rozwoju*, (CdR 2010/2013).
- European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), Strategy Paper 2011—2013, European Commission — External Relations, C(2010)2432, 21 April 2010.
- European Commission, *Environment and Natural Resources Thematic Programme*, 2011—2013 Strategy Paper & Multiannual Indicative Programme. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/enrtp\\_strategy\\_paper\\_2011-2013.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/enrtp_strategy_paper_2011-2013.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- European Commission, *The Backbone Strategy on Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission*, KE, EuropeAid, Luxembourg, 2009.
- European Commission, *The Guidelines No. 3, Making Technical Cooperation More effective* EuropeAid, Luxembourg, 2009.
- Komisja Europejska — Dyrekcja Generalna do spraw Rozszerzenia, IPA: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, *Nowy wymiar pomocy UE w procesie rozszerzenia*, Luksemburg, 2009, file:///C:/Users/Nika/Downloads/A28107176PLC\_002.pdf [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- European Commission, *Paper on Methodological details*, 2009.
- Strategy Paper, *Investing in People, Mid-term Review of Strategy Paper for Thematic, Programme (2007—2013)*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-investing-people-2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-investing-people-2013_en.pdf) [Dostęp: 10.05.2014 r.].
- Commission Staff Working Document, *Children in Emergency and Crisis Situations*, COM(2008) 55 (SEC (2008)136).
- Social health protection and health-care financing in developing countries: towards a framework for concerted intervention by the European Union*, Joint Presidency/Commission, Non-paper for presentation and discussion during the informal meeting of Development Ministers (28—30 September 2008, Bordeaux).
- Commission Staff Working Document, *Promoting Employment through EU Development Cooperation*, (SEC (2007)495).
- Republic of Kenya — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013.
- Malawi — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013.
- Ethiopia — European Community, Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2008—2013.

- Commission Staff Working Document, Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world, 2.07.2008, SEC (2008)2184.
- Commission Staff Working Document, *Annex to the Report from the Commission Annual Report of the Instrument for Structural Policy For Pre-Accession*, (ISPA) 2006 {COM (2007)685 final}, 7.11.2007, SEC (2007)1467.
- Lisbon Declaration — EU Africa Summit, Lizbona, 8—9 grudnia 2007.
- External Relations Directorate General, Development EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit, Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, Methodological bases for evaluation, Luxemburg 2006.
- Council of the European Union, Opinion of the Legal Services, Commission proposal for a Council Regulation establishing an instrument for Stability — legal basis — scope of Community competence, 8095/05 Jur, April 15, 2005.
- Priorytety prezydencji brytyjskiej (1 lipca 2005 r. — 31 grudnia 2005 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0f93de09147035b3c1256ef5004250b8/7db29555facc1ef3c12570310026deeb?OpenDocument>.
- Common Position (EC) No. 21/2004 of 19 February 2004 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting gender equality in development cooperation (OJ C 095E, 20.04.2004).
- Priorytety irlandzkiej prezydencji (1 stycznia — 30 czerwca 2004), „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety\\_irlandia\\_2004\\_1.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/priorytety/priorytety_irlandia_2004_1.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Priorytety Prezydencji duńskiej (1 lipca 2002 r. — 31 grudnia 2002 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/EA4D2FB5341CD652C1256E75005604AE/\\$file/ME5344B.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/EA4D2FB5341CD652C1256E75005604AE/$file/ME5344B.pdf).
- Priorytety szwedzkiej prezydencji (1 stycznia 2001 r. — 30 czerwca 2001 r.), „Monitor Integracji Europejskiej”, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43C1256E7500561F40/\\$file/ME5335B.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/7D0356234D883B43C1256E7500561F40/$file/ME5335B.pdf).
- European Commission, *The European Community's response to the challenges of the International Conference on Population and Development. ICPD + 5: a five year review 1994—1998*, EU Commission — Brochure 1999.
- The Courier No. 148, Education, November/December 1994 (EU Commission — Working Document)
- EU Commission Working Document, *AIDS: the big threat*, The Courier No. 126, March/April 1991.
- The Courier No. 123, *Higher education*, September/October 1990 (EU Commission — Working Document).
- EU Commission Working Document, *Health for all?* The Courier No. 108, March/April 1988.
- Joint declaration on human rights adopted by the European Community Member States on Meeting of Foreign Ministers, Brussels, 21.07. 1986.
- The Courier No. 73, *Education and training*, May/June 1982 (EU Commission — Working Document).

- EU Commission Working Document, *Health care in the ACP states*, The Courier No. 53, January/February 1979.
- The Courier No. 46, *Education*, November/December 1977. (EU Commission — Working Document).
- Deklaracja R. Schumana z 9 maja 1950 r., [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_pl.htm).

### Akty prawa międzynarodowego

- IBRD, International Finance Corporation Articles Of Agreement, Washington (As amended through June 27, 2012).
- The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 25.06.1998.
- NAFTA agreement on Environmental Cooperation, 3.10.1993.
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (Dz.U. 1982, nr 10, poz. 71).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz.U. 1979, nr 38, poz. 169).
- Articles of Agreement of the International Finance Corporation, Washington, 25.05.1955.
- Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 22.07.1944.
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).
- Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Washington, 1944-07-22.
- Pakt Ligi Narodów, Paryż, 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200).

### Międzynarodowe prawo miękkie

- OECD, *Policy Coherence for inclusive and sustainable development*, Element 8, PAPER 1, 2014 <http://www.oecd.org/pcd/POST-2015%20PCD.pdf> [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- The World Bank Group, Goals End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity, 2013, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.].
- Resolution on human resources for health in ACP countries, Adopted by the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly on 19 June 2013 in Brussels (Belgium), ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, ACP-UE/101.294/13/fin.
- U.N. Conference on Trade and Development (UNCTAD), Trade And Environment Review, *Wake Up Before It's Too Late: Make Agriculture Truly Sustainable Now For*

- Food Security In A Changing Climate*, 2013, [http://unctad.org/en/publicationslibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/publicationslibrary/ditcted2012d3_en.pdf) [Dostęp: 20.04.2015 r.].
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, *Przyszłość jakiej chcemy*, 11.09.2012, (A/RES/66/288).
- Human Rights Council Resolution, Human rights and the environment, 20.03.2012, (A/HRC/19/L8/Rev.1).
- Human Rights Council, *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights*, submitted by the Special Rapporteur M. Sepúlveda Carmona on extreme poverty and human rights, 18.07.2012, (1/HRC/21/39), <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- The Memorandum of Understanding between the EU and UN, Women, signed on 16 April 2012.
- The future we want, Outcome document adopted at Rio+20*, 2012, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- OECD, DAC Network on Development Evaluation, Evaluating Budget Support Methodological Approach, 2012, [http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- OECD, *Policy Framework for Policy Coherence for Development*, Working Paper no. 1, 2012, <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf> [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Busan Partnership for Effective Development Co-Operation przyjęta na IV Forum Wysokiego Szczebla dotyczącym efektywności pomocy w 2012 r.
- Deklaracja budapeszteńska dotycząca IV Forum Wysokiego Szczebla w sprawie skuteczności pomocy w Pusan, w Korei Południowej, przyjęta na 21. Posiedzeniu Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP-UE w Budapeszcie 2011 r.
- African Union, *Declaration on Social Policy Action Towards Social Inclusion*, Second Session of the AU Conference of Ministers in Charge of Social Development, Khartoum, Sudan, 21—25 November 2010.
- Deklaracja dilijska z dn. 10 kwietnia 2010 r. w sprawie budowania pokoju i wzmocnienia państwa.
- Deklaracja z Bogoty z dn. 26 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zasad programu działania z Akry w ramach współpracy Południe—Południe.
- Porozumienie z Tunisu *Targeting Effective Development [Dążenie do skutecznego rozwoju]* z 4 i 5 listopada 2010 r. w sprawie afrykańskiego programu skuteczności rozwoju.
- General Assembly, ONZ, Tenth session, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, 15 January 2009 (A/HRC/10/61).
- The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008, OECD, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Social Policy Framework for Africa*, First Session of the AU Conference of Ministers in Charge of Social Development Windhoek, Namibia, 27—31 October 2008, CAMSD/EXP/4(1).
- Deklaracja z Lizbony przyjęta podczas EU-Africa Summit, Lizbona, 8—9.12.2007 r., 16343/07.

- OECD, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Vol. 2. *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and References Series, OECD, Paris 2006, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34583142.pdf> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development, 20 April 2005 (E/CN.4/RES/2005/60).
- Rome, Declaration on Harmonisation, przyjęta w trakcie High-level forum on harmonization, Rome 24.02.2003, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Annex to Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 5—16.06.2002 (A/CONF.199/20), [http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit\\_docs/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].
- UN, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26.08—4.09.2002 (A/CONF.199/20), Annex Resolution 2: Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, [http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit\\_docs/131302\\_wssd\\_report\\_reissued.pdf](http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].
- OECD, *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries and Highly Indebted Poor Countries*, 25 April 2001 — DCD/DAC(2001)12/FINAL, amended on 5 March 2006 — DCD/DAC(2006)25, 25 July 2008 — DCD/DAC(2007)41/REV1.
- UN, Economic and Social Council, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and The International Covenant On Economic, Social And Cultural Right*, 10.05.2001 (E/C.12/2001/10).
- Rezolucja ONZ, Deklaracja milenijna Narodów Zjednoczonych, 2000, A/RES/55/2.
- UN, Commission on Human Rights Resolution, 2000 (E/CN.4/RES/2000/5).
- Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments, Adopted by the World Education Forum Dakar, Senegal, 26—28 April 2000.
- OECD, *Review of Agricultural Policies OECD Review of Agricultural Policies: Bulgaria 2000*, Paris 2000.
- Wolfensohn J.D. — President World Bank Group, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework. The World Bank*, Washington D.C., January 1999.
- The World Bank, *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Washington D.C., September 1999.
- UNDP, *Governance for sustainable human development*, United Nations Development Programme, New York, 1997, <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF> [Dostęp: 5.03.2013 r.].
- Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Development Assistance Committee, OECD, Paris, May 1996.
- International Conference on Population and Development (ICPD), Kair, 1994.



- Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the UN World Conference on Human Rights, 25 June 1993.
- United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, 3—14.06.1992 (A/CONF.151/26/Rev. 1, Vol. I and Corr. 1).
- United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21, Rio de Janeiro, 3—14.06.1992 (A/CONF.151/26, Vol. I).
- World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children, agreed at the World Summit for Children on 29—30 September 1990.
- United Nation Declaration on the Right to Development, 4.12.1986 (A/RES/41/128).
- United Nation Resolution, Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improvising the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, 23.11.1979, 34/46.
- ILO Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment. Conclusion of the Word Employment Conference 1979 (ILO 1979).
- Declaration of Principles and the Program of Action. Report on World Congress on Agrarian Reform and Rural Development (FAO 1979).
- UN, Commission on Human Rights, Resolution 5 (XXXV), E/CN. 4/1347.
- Deklaracja sztokholmska dotycząca naturalnego środowiska człowieka; uchwała Konferencji Narodów Zjednoczonych z dn. 4.06.1972 r. (A/CONF.48/14/Rev.1 and Corr.1).
- United Nation Resolution, United Nation Fund for Population Activities, 14.12.1971, 2815 (XXVI)
- Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych; Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV) 24 października 1970 r.
- United Nation Declaration on Social Progress and Development, 30.12.1969 [U.N. Doc. A/7630 (1969)].
- Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22.04—13.05.1968 [U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968)].
- United Nation Resolution, Population growth and economic development, 17.12.1966, 2211(XXI).
- United Nation Resolution, United Nation Development Programme, 20.12.1965, 2093(XX).
- United Nation Resolution, United Nation Development Decade. A programme for international economic co-operation, 19.12.1961, 1710 (XVI).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka 1948 [Rezolucja 217 A (III)].

## **Prawo krajowe**

- Ustawa o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luk-

- semburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dn. 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2013, poz. 283).
- Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1386; Dz.U. 2013, poz. 1283).
- International Cooperation Administration, The Act For International Development, A Program For The Decade Of Development Objectives, Concepts And Proposed Program, Washington D.C., June 7, 1961.
- Celebrate, Innovate and Sustain: Towards 2015 and Beyond, The United States' Strategy for Meeting the Millennium Development Goals*, September 2010, [http://transition.usaid.gov/our\\_work/mdg/USMDGStrategy.pdf](http://transition.usaid.gov/our_work/mdg/USMDGStrategy.pdf) [Dostęp: 5.06.2014 r.].

## Raporty i sprawozdania

- Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2014 wraz z odpowiedziami instytucji* (Dz.Urz. UE C 373/1 z 10.11.2015 r.).
- Trybunał Obrachunkowy, *Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid*, Sprawozdanie specjalne 18/2014.
- Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego europejskiego funduszu rozwoju, 12.11.2012* (Dz.Urz. UE C 344/02).
- Trybunał Obrachunkowy, *Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki subsaharyjskiej*, Sprawozdanie specjalne nr 13/2012.
- Trybunał Obrachunkowy, *Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki i Azji*, Sprawozdanie specjalne nr 11/2010.
- European Commission, *Synthesis of Budget Support Evaluations: Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of seven Country Evaluations of Budget Support, Quality and Results Unit*, EuropeAid, Raport, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-synthesis-ec-budget-support-1335-main-report-201411\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-synthesis-ec-budget-support-1335-main-report-201411_en.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Komisja Europejska, *Evaluation stratégique de la coopération de l'Union européenne avec la région Pacifique (2006—2012)*, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-pacific-1337-main-report-20141201\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-pacific-1337-main-report-20141201_fr_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- European Commission, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Togolaise 2007—2013 Rapport final Volume I — Volume principal*, Octobre 2014, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-togo-1336-main-report-201410\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-togo-1336-main-report-201410_fr.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Euroiean Commssion, EuropeAid A. Pagan, *Evaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc — Période 2005—2012 — Publication de 2014 — Rapport principal*, 2014, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strate->

- gicevaluation-budget-support-morocco-1332-main-report-201409\_fr\_0.pdf [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- European Commission, Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République d'Haïti Rapport final Volume I, EuropeAid, 2014, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-eu-cooperation-haiti-1333-main-report-201408\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-eu-cooperation-haiti-1333-main-report-201408_fr_0.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- Komisja Europejska, dokument roboczy dotyczący spójności polityki na rzecz rozwoju w 2013 r. SWD (2013)0456.
- European Commission, Final Report on the implementation of the EU Food Facility, Brussels, 11.04.2013, COM (2013)194 final.
- European Commission, *Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation Support*, Raport Development Researchers Network, 2012 (EuropeAid/122888/C/SER/Multi Request for Service: N° 2010/232724/1).
- European Commssion, Green Paper on the Future of EU Budget Support to Third Countries Report on the Key Results of The Stakeholders' Consultation, Brussels, March 2011, DEVCO A (2011).
- Komisja Europejska, Sprawozdanie UE za rok 2011 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju, (SEC (2011)1627).
- European Commission, *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, Project No. 2008/170204, Eds. B.T. Carlsson, C.B. Schubert, S. Robinson, 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-benefits-aid-effectiveness-20091023\\_en\\_5.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-benefits-aid-effectiveness-20091023_en_5.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- European Commission, *Progress report on the European programme for Action to Confront HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis through External Action (2007—2011)*, Commission staff working document, 29.05.2009 (SEC (2009)748 final).
- Sprawozdanie Komisji Rozwoju PE z 29 stycznia 2009 r. w sprawie większego nacisku na kwestię dzieci w działaniach zewnętrznych UE (2008/2203(INI)).
- Sprawozdanie Komisji zatytułowane *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach* [Strategia skuteczności pomocy: korzyści podejścia europejskiego] z października 2009 r.
- Komisja Europejska, Sprawozdanie UE z 2009 r. na temat spójności polityki na rzecz rozwoju (COM (2009)0461 wersja ostateczna) i dołączony do niego dokument roboczy służb Komisji (SEC(2009)1137).
- Commission Staff Working Document, *Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, 2.07.2008, SEC (2008)2184.
- European Economic Community Commission, *Thirteen General Report of the Activities of the European Communities 1979*, Brussels 1980.
- European Economic Community Commission, *Seventh General Report on the Activities of the European Communities 1973*, Bruksela, Luksemburg, 1974.
- European Economic Community Commission, *Fifth General Report on Activities of the Community, Bulletin of the EEC*, January 1965.
- European Economic Community Commission, *Fifth General Report on Activities of the Community*, 1 May 1961—30 April 1962.
- Intergovernmental Committee on European Integration, *The Brussels Report on the General Common Market* (commonly called the Spaak Report), June 1956.

- Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie lokalnych władz i społeczeństwa obywatelskiego: *Zaangażowanie Europy we wspieranie zrównoważonego rozwoju*, 23.09.2013, (2012/2288(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 7 października 2010 r. w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie (2010/2070(INI)).
- Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie systemów opieki zdrowotnej w Afryce subsaharyjskiej i zdrowia na świecie, V. De Keyse, 6.09.2010 (2010/2070(INI)).
- European Parliament, Report drawn up on behalf of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection on the export of pharmaceutical products from the European Community to the countries of the third world. Working Documents 1986—1987, M. Banotti, A2-36/86, 12 May 1986.
- OECD, *Development Co-operation Report 2014*, p. 294, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4314031e.pdf?expires=1429095422&id=id&accname=guest&checksum=B25635FC8538EE79AE2748E5F25F9274> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2014, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD, *Bilateral ODA by income group, 2003-12, gross disbursements*, EU institutions, 2014, in: OECD, *The global picture of Official Development Assistance (ODA)*, 2014, [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1) [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD, *The global picture of Official Development Assistance (ODA)*, 2014.
- OECD, Sprawozdanie Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD *Skuteczność pomocy. Sprawozdanie okresowe z wdrażania deklaracji paryskiej z czerwca 2009 r.*
- OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2008, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4308091e.pdf?expires=1429090267&id=id&accname=guest&checksum=76574C29AB813977971CFD1B9E43A744> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD, *Development Aid at a Glance, Statistics by Region*, 2006, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4306101e.pdf?expires=1429090284&id=id&accname=guest&checksum=19D9F99C7CB7332653E87EB8AEA3B1DE> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD-DAC, *Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume II — Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD-DAC, Paris 2006, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34583142.pdf> [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- OECD, *DAC in Dates, The History of OECD's Development Assistance Committee*, Paris 2006, <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf> [Dostęp: 10.03.2014 r.].
- World Bank, United Cities and Local Government (2009), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments 2008*, [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf) [Dostęp: 19.04.2013 r.].
- World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York 2001, [http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world\\_development\\_report\\_2000\\_2001/front\\_matter/WB.0-1952-1129-4.frontmatter](http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2000_2001/front_matter/WB.0-1952-1129-4.frontmatter) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington 1994.

- World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, Washington 1989.
- World Bank, Commission on International Development, Report („Pearson Report”), 15.09.1969, <http://www.laetusinpraesens.org/docs/infwill/inf5.php> [Dostęp: 5.05.2015 r.].
- UN, Human Rights Council, *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social And Cultural Rights, Including The Right To Development, Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Arjun Sengupta, 28.02.2008, (A/HRC/7/15).
- UN, Report of the Secretary-General, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, 2004, (S/2004/616), <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf> [Dostęp: 5.06.2014 r.].
- UN, Report of the Secretary-General, Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration, New York 2001, A/56/326.
- UN, Commission on Human Rights, *Report of the Independent Expert on the Right to Development*, A. Sengupta, pursuant to General Assembly resolution ARES/54/17, 1999.
- UN, Economic and Social Council, *The Realization Of Economic, Social And Cultural Rights, Final report on human rights and extreme poverty*, submitted by the, Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy, 28.06.1996 (E/CN.4/Sub.2/1996/13), Annex III.
- UN, Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, New York 1995.
- UN, Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3—14 June 1992).
- UN, *World Commission on Environment and Development. Report. Our Common Future*, transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427, 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [Dostęp: 14.05.2013 r.].
- ECOSOC, *Report from the First Development Forum*, New York, 30.06—1.07.2008, s. 10, [http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/dcf\\_pub\\_18\\_sept.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/dcf_pub_18_sept.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- ECOSOC, Wresinski M.J., *Rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale* présenté au nom du Conseil Economique et Social (France), 10/11.02.1987.
- UNDP, *Commission on Legal Empowerment of the Poor, Making the Law Work for Everyone*, Report, New York 2008, [http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making\\_the\\_Law\\_Work\\_for\\_Everyone.pdf](http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf) [Dostęp: 10.05.2015 r.].
- UNDP, Human Development Report, 1996, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1996\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1996_en_chap2.pdf).
- UNDP, Human Development Report, 1991, available from <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991/chapters/> [Dostęp: 19.04.2013 r.].
- FAO, *The state of food and agriculture, Investing in agriculture for a better future*, Report, 2012, p. xiii, <http://www.fao.org/docrep/017/i3028e/i3028e.pdf> [Dostęp: 20.04.2015 r.].
- UNICEF, WHO, *Progress on Drinking Water and Sanitation*, Update. Report, New York 2012.

- FPI, Annual Activity Report, 2011, p. 12, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/fpi\\_aar\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/fpi_aar_2011.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- FPI, Annual Activity Report, 2012, [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi\\_activity\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- Canadian International Development Agency, *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Synthesis of Findings and Recommendations*, August 2008, [http://www.ccic.ca/\\_files/en/what\\_we\\_do/aid\\_consult\\_group\\_2008-08\\_ag\\_synthesis\\_and\\_recs\\_e.pdf](http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/aid_consult_group_2008-08_ag_synthesis_and_recs_e.pdf) [Dostęp: 15.05.2015 r.].
- Commission d'Étude Instituée, *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, Rapport de 12 mars 1963, remis au Gouvernement le 18 juillet 1963 (the ' Jeanneney Report).
- ADE, Evaluation thématique Développement rural et agricole, Rapport Final Volume I — Rapport principal, Juillet 2007, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2007/1088\\_vol1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2007/1088_vol1_fr.pdf) [Dostęp: 28.12.2015 r.].
- BetterAid Coordinating Group, *CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals*, April 2011, s. 3, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FEBDraft\\_BetterAid\\_Key\\_Ask Document.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FEBDraft_BetterAid_Key_Ask Document.pdf) [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- CONCORD, *Mutual engagement between EU delegations and civil society organizations*, Report, Bruksela, 2015.
- DANIDA, Evaluation of Budget Support In Tanzania, Terms of Reference, 2011, [http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/ToR\\_BS\\_Tanzania\\_www.pdf](http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/ToR_BS_Tanzania_www.pdf) [Dostęp: 1.05.2015 r.].
- EuroStep, *Comments on the Commission Non-Paper of 3 February 2006: Legal basis for a Regulation on a Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*, EuroStep, Briefing N°31, February 2006, <http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/BP%2031%20DCI%20Commission%20Non%20Paper.pdf> [Dostęp: 16.12.2015 r.].
- G. Giovannetti, *European Report on Development, Social Protection for Inclusive Development a New Perspective in Eu Co-Operation With Africa*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010.
- Overseas Development Institute, *French Aid: The Jeanneney Annual Report*, London 1964 /[www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8089.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8089.pdf).

## Orzecznictwo

- Wyrok TS w sprawie C-427/12 *Komisja v. Parlament i Rada* z 18 marca 2014 r.
- Wyrok TS (wielka izba) w sprawie C-377/12 *Komisja v. Rada* z 11 czerwca 2014 r.
- Wyrok TS (wielka izba) w sprawie C-130/10 *Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej* z 19 lipca 2012 r.
- Wyrok ETS w sprawie C 268/94 *Portugalia v. Rada Unii Europejskiej* z 3 grudnia 1996 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-65/93 *PE v. Rada* z 30 marca 1995 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-300/89 *Komisja v. Rada*, zwany wyrokiem w sprawie dwutlenek tytanu z 11 czerwca 1991 r.



- Wyrok ETS w sprawie C-70/88 *PE v. Rada* (Czarnobyl) z 27 września 1988 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* z 30 września 1987 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-216/86 *F. Antonin v. Prefetto di Milano* z 1 lipca 1987 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-138/79 *Roquette Freres v. Rada* z 29 października 1980 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-41/76 *Donckerolcke* z 15 grudnia 1976 r.
- Wyrok ETS w sprawie C- 6/76 *Kramer* z 14 lipca 1976 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-88-90/75 *Societa SADAM* z 26 lutego 1976 r.
- Wyrok ETS C-60/75 *Russo v. AIMA* z 22 stycznia 1975 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-31/74 *Gali* z 23 stycznia 1975 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-51/74 *P.J. van der Hulst's Zonen v. Produktschap voor Siergewassen* z 23 stycznia 1975 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-159/73 *Hannoversche Zucker v. Hauptzollamt Hannover* z 30 stycznia 1974 r.
- Wyrok ETS z 30 kwietnia 1974 r. w sprawie C-181/73 *Haegeman v. państwo belgijskie* z 30 kwietnia 1974 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-34/73 *Fratelli Variola Spa v. Amministrazione delle finanze dello Stato* z 10 października 1973 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-35/71 *Schleswig-Holsteinische landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft eGmbH v. Hauptzollamt Itzehoe* z 15 grudnia 1971 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-22/70 *Komisja v. Rada* (sprawa ERTA) z 31 marca 1971 r.
- Wyrok ETS w sprawie 39/70 *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor v. Hauptzollamt Hamburg St Annen* z 11 lutego 1971 r.
- Wyrok ETS w sprawie 40/69 *Hauptzollamt Hamburg v. Bollman* z 18 lutego 1970 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-26/62 *Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen* z 5 lutego 1963 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L* z 14 lipca 1964 r.
- Wyrok ETS w sprawie C-9/56 *Meroni v. Wysoka Władza* z 13 czerwca 1958 r.
- Opinia Rzecznika Generalnego Cruz Villalón z 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-427/12 r.

## Źródła internetowe

- Africa and Europe in Partnership: <http://www.africa-eu-partnership.org/node/2223>.
- EC, TAIEX [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/index_en.htm).
- ECHO: [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm).
- EuropeAid: [https://ec.europa.eu/europeaid/home\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/home_en).
- Human Development Report: <http://hdr.undp.org/en/humandev/>.
- OECD, *Glossary of Statistical Terms*, <http://stats.oecd.org/glossary/>.
- Portal Funduszy Europejskich: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>.
- Stop EPA: <http://www.stopepa.de/img/six-questions-on-epas.pdf>.
- UN Sustainable Energy for All, <http://www.se4all.org/>.
- World Education Forum, <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/index.shtm>.

Katarzyna Cichos

## **European Union's development cooperation policy**

### **Legal perspective**

#### Summary

The aim of the research was to answer the question if (and how) legal regulations (including the aims, principles, instruments, mechanisms and procedures) of EU policy on development cooperation allow implementation of the objective of development cooperation referred to Article 3 and 21 Treaty of European Union and article 208 Treaty of Functioning of the European Union, which is the elimination of poverty and an attempt to identify improper regulations that prevent the effective implementation of the assistance and the identification of new, relevant solutions.

As the result of the research it has been proved that the quality of aid depends not only on the validity of the economic concept but also on the quality and transparency of the law regulating the operation of organizations which provide assistance. Chaotic and not complementary regulation causes bad quality of implementation of the set objectives and tasks.

As part of the work were discussed such research areas as: scope and subjective of the EU policy on development cooperation, the sources of law and the hierarchy of legislation, the competence of the institutions which implement EU development policy, areas of action, which includes the EU's development policy, efficiency and effectiveness of development cooperation's control mechanisms

Katarzyna Cichos

## **La politique européenne de coopération au développement**

### **Points juridiques**

#### Résumé

L'objectif de la monographie était de trouver la réponse à la question à quel degré les réglementations juridiques de l'Union européenne adoptées dans le droit originaire et celui dérivé (y compris celles concernant les objectifs, les principes, l'attribution de l'aide, les instruments, les mécanismes et les procédures de la politique européenne de coopération au développement) permettent à l'UE de réaliser le but indiqué dans les articles 3 et 21 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et dans l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), c'est-à-dire éliminer la pauvreté. L'autre objectif était d'essayer d'indiquer les réglementations juridiques empêchant la réalisation effective de l'aide et de montrer de nouvelles solutions convenables.

En analysant les actes juridiques de l'UE, on a prouvé la thèse que la qualité et l'efficacité de l'aide européenne au développement dépendent de la qualité et de la limpidité de la loi écrite. Les réglementations juridiques incohérentes influencent négativement l'efficacité des actions engagées et empêchent la réalisation de l'objectif de la politique de coopération au développement, à savoir la liquidation de la pauvreté.

Dans le cadre de la monographie, on a analysé les champs de recherches tels que : le champ d'application matériel et personnel de la politique européenne de coopération au développement, les sources de la loi et la hiérarchie des actes juridiques dans le domaine de la réglementation de la politique européenne au développement, le champ de compétences des institutions réalisant la politique européenne au développement, les champs d'activités qu'englobe la politique européenne au développement, les mécanismes du contrôle de l'efficacité de la coopération au développement.



Więcej o książce



CENA 24 ZŁ	ISSN 0208-6336
(+ VAT)	ISBN 978-83-226-3004-4